

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2024-CE-137	Loi <i>Gesetz</i>	Loi modifiant la loi sur la cyberadministration (Référentiel cantonal) <i>Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes (Kantonales Bezugssystem)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Savio Michellod Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Danielle Gagnaux-Morel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2024-GC-306	Motion <i>Motion</i>	Pour un instrument législatif visant à protéger les jeunes en âge de scolarité des effets néfastes des réseaux sociaux <i>Ein Rechtsinstrument zum Schutz von Schülerinnen und Schülern vor den schädlichen Auswirkungen von sozialen Medien</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Gaétan Emonet Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sophie Moura Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2025-GC-29	Motion <i>Motion</i>	Ouvrages protégés de moindre valeur, délégation de compétence aux communes <i>Geringwertige geschützte Werke, Delegation der Zuständigkeit an die Gemeinden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Daniel Savary Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2025-GC-22	Motion <i>Motion</i>	Préserver la culture musicale fribourgeoise par l'amélioration de son enseignement à l'école <i>Bewahrung der Freiburger Musikkultur durch Verbesserung des Unterrichts in der Schule</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christian Clément Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Grégoire Kubschi Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2025-GC-126	Rapport <i>Bericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) - 2024 <i>Interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) - 2024</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Gaétan Emonet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Loi modifiant la loi sur la cyberadministration (Référentiel cantonal)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: —

Modifié(s): **184.1** | 211.2.1

Abrogé(s): —

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2024-CE-137 du Conseil d'Etat du 3 juin 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [184.1](#) (Loi sur la cyberadministration (LCyb), du 18.12.2020) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 1 (modifié), **al. 3** (nouveau)

¹ La présente loi règle la création et la gestion du guichet de cyberadministration de l'Etat (ci-après: le guichet virtuel) ainsi que du Référentiel cantonal de données (ci-après: le Référentiel cantonal). Elle fixe également les prérequis techniques et les principes généraux de la cyberadministration cantonale.

³ Le Référentiel cantonal est une plateforme centrale de traitement de données qui soutient la digitalisation des processus de l'ensemble des organes de l'Etat dans une perspective transversale et contribue à l'harmonisation des registres.

Art. 2 al. 2 (modifié), **al. 3** (abrogé)

² Leur sont en outre applicables les dispositions de la section 2 sur le guichet virtuel dans la mesure fixée par l'article 7, les dispositions de la section 3 sur le Référentiel cantonal dans la mesure fixée par l'article 17g et les dispositions de la section 4 sur l'externalisation.

³ *Abrogé*

Art. 3 al. 1, al. 2 (nouveau)

¹ Dans la présente loi, le terme ou l'expression:

e1) (nouveau) «Référentiel cantonal» désigne la plateforme électronique centralisée chargée de collecter, gérer et mettre à disposition des autorités administratives des données fiables, actualisées et de qualité, en assurant l'identification unique et sans équivoque des personnes et organisations qui sont en contact avec elles;

² Les définitions de l'article 17a propres au Référentiel cantonal sont réservées.

Art. 5 al. 1 (modifié)

Traitements de données personnelles – En général (titre médian modifié)

¹ Les traitements de données personnelles nécessaires en vue de la délivrance de la prestation demandée requièrent le consentement libre et éclairé de la personne concernée. Ils sont soumis à la législation sur la protection des données.

Art. 5a (nouveau)

Traitement de données personnelles – Vérification des données d'identification

¹ Les organes chargés de la gestion du guichet virtuel ou de la délivrance de la prestation demandée utilisent le Référentiel cantonal ou, à défaut, d'autres registres officiels pour vérifier les données d'identification fournies par la personne concernée et mettre en évidence d'éventuelles divergences.

² Les procédés techniques utilisés pour assurer l'exactitude et l'exhaustivité des données d'identification nécessaires à l'inscription dans le guichet ou pour permettre son utilisation en vue de l'obtention des prestations demandées doivent, dans la mesure où ils sont susceptibles de constituer des entorses au principe du consentement libre et éclairé, être précisés par voie d'ordonnance.

Art. 14 al. 2 (abrogé)

Conditions d'accès (titre médian modifié)

² *Abrogé*

Intitulé de section après section 3 (nouveau)

3.1 Objet

Art. 17 (révisé totalement)

Principes

¹ La présente loi autorise la création et l'exploitation:

- a) du Référentiel cantonal;
- b) d'un identifiant cantonal de personne (ICP);
- c) d'un identifiant cantonal d'unité locale (ICU).

² Le Référentiel cantonal se compose:

- a) d'un référentiel des personnes physiques qui sont domiciliées dans le canton de Fribourg ou qui entretiennent avec l'Etat des relations justifiant leur inscription dans ce registre;
- b) d'un référentiel des personnes morales et autres organisations reconnues qui ont leur siège dans le canton de Fribourg ou qui entretiennent avec l'Etat des relations justifiant leur inscription dans ce registre;
- c) d'un référentiel des nomenclatures et autres caractères utiles à l'administration.

³ Il intègre des mécanismes de gouvernance et de gestion des données destinés à assurer la conformité des traitements avec les bonnes pratiques et les exigences légales, l'interopérabilité entre les systèmes d'information et la qualité des données traitées.

Art. 17a (nouveau)

Terminologie propre au Référentiel cantonal

¹ Dans les dispositions qui régissent le Référentiel cantonal, on entend par:

- a) «données référentielles», les données traitées dans le Référentiel cantonal;
- b) «nomenclatures», des données référentielles d'utilité générale qui n'ont pas un caractère personnel au sens de la législation sur la protection des données et qui sont accessibles sans restriction, telles que des codes, abréviations, libellés standardisés et critères de classification;
- c) «données métier», les données qu'une autorité a collectées en vue de l'exécution des missions légales qui lui sont assignées et qui n'appartiennent pas à la catégorie des données référentielles;
- d) «organes contributeurs», les organes qui fournissent au Référentiel cantonal des données référentielles;

- e) «organes utilisateurs», les organes qui ont accès aux données du Référentiel cantonal conformément à l'autorisation qui leur a été octroyée;
- f) «identifiant cantonal de personne» (ci-après: ICP), un numéro non signifiant et immuable attribué à des fins d'identification à une personne physique ou morale ou à une autre organisation reconnue;
- g) «identifiant cantonal d'unité locale» (ci-après: ICU), un numéro non signifiant et immuable attribué à des fins d'identification à une entité ou un établissement clairement délimité dans l'espace où une activité est exercée.

Intitulé de section après Art. 17a (nouveau)

3.2 Organisation

Art. 17b (nouveau)

Direction et service compétents

¹ La Direction en charge de la gestion et de la gouvernance des données ¹⁾ (ci-après: la Direction) veille à la bonne gestion du Référentiel cantonal ainsi qu'à son développement et à son amélioration continue.

² Elle dispose à cet effet d'un service spécialisé.

³ Le Conseil d'Etat répartit les tâches et compétences nécessaires au bon fonctionnement du Référentiel cantonal entre la Direction et ce service.

Art. 17c (nouveau)

Ressources informatiques

¹ Les ressources nécessaires à la mise en œuvre technique du Référentiel cantonal, à son exploitation, à son paramétrage ainsi qu'à sa maintenance sont fournies par le service en charge de l'informatique ²⁾.

² Ce dernier assure l'intégration des données et la sécurité technique des systèmes d'information.

³ Le Conseil d'Etat précise au besoin l'étendue des prestations à fournir au titre de support informatique.

Art. 17d (nouveau)

Commission spécialisée

¹ La Commission de gouvernance des données référentielles (ci-après: CGDR) est une commission consultative rattachée administrativement à la Direction.

¹⁾ Actuellement: Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

²⁾ Actuellement: Service de l'informatique et des télécommunications.

² La Commission assure le soutien de la Direction pour tout ce qui concerne le Référentiel cantonal, son organisation, son fonctionnement et son évolution.

³ Le Conseil d'Etat précise au besoin ses tâches et son organisation. Il nomme ses membres en tenant compte du caractère transversal du Référentiel cantonal.

⁴ Le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données assiste aux séances de la Commission avec voix consultative; son indépendance est garantie.

Art. 17e (nouveau)

Organes contributeurs

¹ Le Référentiel cantonal est alimenté principalement par les données issues des registres des organes contributeurs de l'Etat et des communes. Dans les limites du droit fédéral, il est également alimenté par les données de référence issues des registres officiels de la Confédération.

² Le Conseil d'Etat définit la liste des organes contributeurs et leurs obligations, ainsi que les registres concernés.

³ Le cercle des personnes dont les données sont intégrées dans le Référentiel cantonal («périmètre des données») est précisé dans une ordonnance de la Direction.

Art. 17f (nouveau)

Organes utilisateurs

¹ Les organes utilisateurs traitent les données du Référentiel cantonal conformément à l'autorisation qui leur a été attribuée. Ils respectent les exigences de la présente loi, de la législation sur la protection des données et de la législation sur la sécurité de l'information.

Art. 17g (nouveau)

Communes

¹ Les communes sont des organes contributeurs; elles peuvent être des organes utilisateurs.

² A moins que la présente loi ou son ordonnance d'exécution n'en dispose autrement, elles sont soumises aux mêmes règles que les organes de l'Etat.

Art. 17h (nouveau)

Gestion des différends

¹ Les différends survenant entre plusieurs organes d'une même Direction sont résolus par la Direction concernée.

² Lorsqu'un différend survient entre plusieurs organes appartenant à des Directions ou à des collectivités distinctes, les parties concernées tentent de résoudre leur différend par la négociation, au besoin avec l'aide de la CGDR.

³ En dernier recours, le Conseil d'Etat tranche à la requête de la partie la plus diligente.

Intitulé de section après Art. 17h (nouveau)

3.3 Traitements de données

Art. 18 (révisé totalement)

Données du Référentiel cantonal

¹ Les données du Référentiel cantonal ont les caractéristiques suivantes:

- a) elles sont communes à plusieurs organes des collectivités publiques;
- b) elles permettent l'identification, l'enregistrement et la localisation d'une personne ou d'une organisation ainsi que des personnes les représentant, et indiquent leurs coordonnées;
- c) elles permettent d'identifier:
 - 1. pour les personnes physiques, leurs liens familiaux figurant dans les registres des habitants et habitantes;
 - 2. pour les personnes morales et organisations, les liens avec les entités qui leur sont rattachées ou dont elles dépendent;
- d) elles ne contiennent pas de «données métier», à l'exception des identifiants sectoriels utilisés par les métiers.

² Le Conseil d'Etat définit les catégories de données contenues dans le Référentiel cantonal; la Direction en fixe le catalogue détaillé par voie d'ordonnance.

³ Le Référentiel cantonal ne contient pas de données sensibles au sens de la législation sur la protection des données. Le Conseil d'Etat peut toutefois prévoir des exceptions pour les données sensibles indispensables à l'accomplissement d'une tâche courante concernant un grand nombre de personnes si:

- a) leur traitement n'engendre pas de risques élevés pour les droits des personnes concernées;
- b) des mesures particulières sont prises pour les protéger.

Art. 18a (nouveau)

Données référentielles de base

¹ Le Référentiel cantonal contient un socle limité de données dites «de base», qui correspondent aux indications minimales nécessaires à l'identification d'une personne ou d'une organisation et à ses coordonnées.

² Les données référentielles de base répondent aux conditions suivantes:

- a) elles ne doivent pas revêtir un caractère sensible au sens de la législation sur la protection des données;
- b) elles ne doivent pas permettre d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne.

³ Les données référentielles de base font l'objet de contrôles et de mises à jour continus à des fins d'harmonisation.

⁴ La liste des données référentielles de base est définie par le Conseil d'Etat.

Art. 19 (*révisé totalement*)

Identifiants – Liste

¹ Le Référentiel cantonal contient notamment les identifiants suivants:

- a) les identifiants de personnes et organisations utilisés par la Confédération, l'Etat et les communes:
 - 1. l'identifiant cantonal unique de personne (ICP);
 - 2. l'identifiant cantonal d'unité locale (ICU);
 - 3. le numéro d'assuré au sens de la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants (NAVS);
 - 4. le numéro unique d'identification des entreprises au sens de la législation sur le numéro d'identification des entreprises (numéro IDE);
 - 5. le numéro d'enregistrement des entreprises et établissements au sens de l'article 10 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique (LSF) (numéro REE);
- b) les identifiants de bâtiments et de logements au sens de l'ordonnance fédérale du 9 juin 2017 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL):
 - 1. l'identificateur de bâtiment au sens de l'article 8 al. 2 let. a ORegBL (EGID);
 - 2. l'identificateur de logement au sens de l'article 8 al. 3 let. a ORegBL (EWID);
- c) le cas échéant, les identifiants sectoriels et techniques transmis au Référentiel cantonal pour faciliter l'échange de données entre registres.

² Le traitement des identifiants ci-dessus a lieu conformément au droit qui leur est applicable et à la présente loi.

³ Pour autant que le droit supérieur ne s'y oppose pas, le Conseil d'Etat peut ajouter des identifiants supplémentaires par voie d'ordonnance.

Art. 19a (nouveau)

Identifiants – Traitement systématique

¹ Les identifiants prévus à l'article 19 peuvent être joints systématiquement à toutes les opérations relatives à des données personnelles effectuées à l'aide du Référentiel cantonal.

² Toutefois, à l'exception des identifiants de bâtiments et de logements qui peuvent être diffusés librement, la communication systématique d'un ou plusieurs identifiants ne peut avoir lieu qu'à destination des organes habilités à traiter ces données systématiquement.

Art. 20 (révisé totalement)

Traitements automatisés de données

¹ Les principaux traitements de données qui peuvent être effectués depuis le Référentiel cantonal au moyen de processus automatisés sont les suivants:

- a) attribution systématique d'un identifiant unique (ICP ou ICU) à toute personne et à toute organisation;
- b) collecte des données référentielles transmises par les organes contributeurs;
- c) création de liens entre une personne enregistrée et les identifiants de personne ou d'organisation qui lui sont attribués;
- d) comparaison entre elles des données collectées afin d'identifier les éventuelles divergences (appariement de données), dans les limites fixées par le Conseil d'Etat;
- e) signalement aux organes contributeurs des divergences constatées, en vue de leur correction;
- f) communication par procédure d'appel des données autorisées aux organes utilisateurs, au moyen d'un interfaçage ou par tout autre processus automatisé.

² Dans des cas particuliers, le Service procède à des traitements manuels de données. Ceux-ci ne peuvent être effectués que par du personnel spécialement habilité. Le Conseil d'Etat règle la procédure.

Art. 20a (nouveau)

Traitements à des fins statistiques

¹ Dans le respect des règles propres à la statistique, le service en charge de la statistique ³⁾ est autorisé à utiliser le Référentiel cantonal et à procéder à des appariements de données dans le cadre de ses missions.

³⁾ Actuellement: Service de la statistique et de la donnée.

Art. 21 (révisé totalement)

Règles de gestion

¹ Dans la mesure du possible, les données, notamment les données personnelles, ne sont saisies qu'une seule fois et sont gérées à la source par les organes contributeurs.

² Les organes contributeurs sont responsables de la qualité des données référentielles issues de leurs registres et de la conformité de leurs traitements avec les bonnes pratiques et les exigences légales. Ils corrigent les données inexactes le plus rapidement possible.

³ Les organes responsables du Référentiel cantonal et les organes contributeurs veillent à ce que seules les personnes autorisées disposent des droits leur permettant de modifier les données.

⁴ La durée de conservation des données dans le Référentiel cantonal dépend de leur durée de conservation auprès des organes contributeurs et des besoins des organes utilisateurs. Lorsque plus aucun organe contributeur n'est tenu de conserver les données d'une personne et que plus aucun organe utilisateur n'en a besoin, le Référentiel cantonal en maintient un historique pendant une période de dix ans au plus à compter de leur dernière modification.

⁵ Le Conseil d'Etat complète les règles de gestion par voie d'ordonnance; il peut prévoir des mesures pour inciter les organes concernés à procéder à la correction des données inexactes dans des délais raisonnables.

Intitulé de section après Art. 21 (nouveau)

3.4 Droits de la personne concernée

Art. 21a (nouveau)

En général

¹ Les droits des personnes dont les données sont traitées dans le Référentiel cantonal sont régis par la législation sur la protection des données personnelles et par les compléments figurant dans la présente section.

Art. 21b (nouveau)

Droit de rectification

¹ La Direction peut introduire la possibilité pour les usagers et les usagères du guichet virtuel de demander par ce moyen la rectification des données référentielles la concernant lorsque celles-ci sont inexactes ou incomplètes.

² Les demandes de rectification sont traitées par l'organe contributeur responsable de la donnée concernée.

Art. 21c (nouveau)

Droit d'opposition

¹ Le droit d'opposition permet à la personne ou à l'organisation concernée d'indiquer qu'elle s'oppose à la divulgation de son adresse (blocage d'adresse) ou à la divulgation de toutes les données du Référentiel la concernant (blocage de renseignement).

² La Direction peut introduire la possibilité pour les usagers et usagères du guichet virtuel d'exercer leur droit d'opposition depuis ce dernier.

³ Les données pour lesquelles le droit d'opposition a été exercé dans le Référentiel cantonal ainsi que le type de blocage demandé sont indiqués aux organes utilisateurs. La mise en œuvre effective du droit d'opposition incombe à ces derniers.

⁴ Le droit d'opposition ne vaut que dans les limites fixées par la législation sur la protection des données. Il ne fait pas obstacle aux accès aux données du Référentiel cantonal octroyés en application des articles 22 ss.

Intitulé de section après Art. 21c (nouveau)

3.5 Accès aux données du Référentiel cantonal

Art. 22 (révisé totalement)

Principes

¹ Peuvent demander un accès aux données du Référentiel cantonal les organes suivants:

- a) les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que les autres personnes morales de droit public;
- b) les Eglises reconnues;
- c) les personnes privées et les organes d'institutions privées qui accomplissent des tâches de droit public;
- d) les personnes privées qui sont au bénéfice d'un mandat de prestation ou qui sont subventionnées par l'Etat en vue d'accomplir une certaine tâche.

² Les accès peuvent se faire par procédure d'appel, par communication automatisée de données, par accès indirect ou par d'autres voies.

³ Le périmètre et le catalogue des données auxquels chaque organe ou personne est autorisé à accéder sont définis de manière individuelle conformément à la législation qui régit son activité et à la législation en matière de protection des données.

⁴ L'accès aux données provenant des registres fédéraux se fait conformément à la présente loi et aux dispositions pertinentes du droit fédéral.

⁵ Le Conseil d'Etat peut, en fonction des besoins, limiter le cercle des organes concernés ou les fins pour lesquelles l'accès peut être demandé, préciser le genre d'accès que ces organes peuvent obtenir et prévoir des restrictions d'accès relatives au périmètre et au catalogue des données applicables à certaines catégories d'organes.

Art. 23 *(révisé totalement)*

Procédure

¹ L'accès aux données personnelles du Référentiel cantonal est soumis à autorisation.

² Le Conseil d'Etat règle la procédure d'autorisation. Il prend en considération les exigences de la protection des données et peut prévoir, pour les organes de l'Etat et des communes, des solutions simplifiées pour les demandes d'accès aux données de base.

³ L'organe peut déposer une réclamation auprès de la Direction contre la décision qui ne fait pas entièrement droit à sa demande. La décision sur réclamation est sujette à recours, sauf pour les organes de l'Etat.

Art. 23a *(nouveau)*

Émoluments

¹ L'accès aux données référentielles est gratuit.

² Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions, notamment si un ou plusieurs organes utilisateurs font valoir des besoins spécifiques dont la mise en œuvre engendre des coûts particuliers.

Intitulé de section après Art. 23a *(nouveau)*

3.6 Sécurité et protection des données

Art. 24 *(révisé totalement)*

Mesures organisationnelles et techniques

¹ Les données du Référentiel cantonal sont protégées contre tout traitement non autorisé par des mesures organisationnelles et techniques appropriées et adaptées à l'évolution des technologies disponibles.

² Les opérations de traitement sur les données du Référentiel cantonal font l'objet d'une procédure de journalisation permettant d'analyser la teneur des accès aux données, de mettre en évidence la survenance de dysfonctionnements et de répondre aux besoins de surveillance.

³ Le Conseil d'Etat règle les détails.

Art. 25 (révisé totalement)

Sécurité des infrastructures et des applications

¹ La protection des données du Référentiel cantonal est harmonisée avec les mesures visant à assurer la sécurité de l'information en général.

² Les mesures à prendre au titre de la sécurité des moyens informatiques sont définies et mises en œuvre par le service en charge de l'informatique en fonction des risques et des technologies existantes.

Art. 25a (nouveau)

Interdiction de faire du profilage

¹ L'utilisation du Référentiel cantonal à des fins de profilage ou d'investigation est interdite. Les lois spéciales sont réservées.

Art. 26 (révisé totalement)

Surveillance

¹ La Direction exerce une surveillance globale sur l'organisation du Référentiel cantonal et la sécurité de son fonctionnement.

² Afin de garantir le respect de la loi et après sommation, elle peut prononcer les mesures suivantes:

- a) l'avertissement;
- b) la suspension des accès au Référentiel cantonal.

³ Les compétences de la Direction en charge de la sécurité de l'information ainsi que celles de l'ATPrDM dans le domaine de la protection des données sont réservées.

Intitulé de section après Art. 35b (modifié)

6 Dispositions transitoires

Art. 37 (nouveau)

Modification du xx.yy.2025 – Octroi des accès au Référentiel cantonal

¹ Les accès au Référentiel cantonal sont accordés progressivement en fonction des ressources à disposition et des règles de priorisation fixées par la Direction.

² Les accès aux données du Référentiel cantonal octroyés lors de la phase pilote sur la base des conventions conclues avec la Commission de gouvernance des données référentielles restent valables pendant le temps nécessaire à leur conversion en une autorisation délivrée conformément aux dispositions de la présente loi. La conversion doit intervenir dans un délai d'une année au maximum; elle est soumise dans tous les cas à la procédure simplifiée mentionnée à l'article 23 al. 2, indépendamment des données et des organes concernés.

II.

L'acte RSF [211.2.1](#) (Loi sur l'état civil (LEC), du 14.09.2004) est modifié comme il suit:

Art. 37 al. 1

¹ En sus des communications prévues par le droit fédéral, les officiers et officières de l'état civil communiquent:

- f) *(nouveau)* au service en charge du Référentiel cantonal, les faits d'état civil pertinents relatifs aux personnes qui y sont enregistrées, tels que définis par le Conseil d'Etat.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz zur Änderung des E-Government Gesetz (Kantonales Bezugssystem)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **184.1** | 211.2.1

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2024-CE-137 des Staatsrates vom 3. Juni 2025;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [184.1](#) (E-Government-Gesetz (E-GovG), vom 18.12.2020) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (neu)

¹ In diesem Gesetz werden die Schaffung und die Verwaltung des E-Government-Schalters des Staates (der virtuelle Schalter) und des kantonalen Bezugssystems von Daten (das kantonale Bezugssystem) geregelt. Darin werden auch die technischen Voraussetzungen und die allgemeinen Grundsätze des kantonalen E-Governments festgelegt.

³ Das kantonale Bezugssystem ist eine zentrale Plattform zum Bearbeiten von Daten, die organisationsübergreifend die Digitalisierung der Prozesse sämtlicher Organe des Staates unterstützt und zur Registerharmonisierung beiträgt.

Art. 2 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben)

² Für sie gelten ausserdem die Bestimmungen des Abschnitts 2 über den virtuellen Schalter, soweit in Artikel 7 festgehalten wird, die Bestimmungen des Abschnitts 3 über das kantonale Bezugssystem, soweit in Artikel 17g festgehalten wird, und die Bestimmungen von Abschnitt 4 über die Auslagerung.

³ Aufgehoben

Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 (neu)

¹ In diesem Gesetz bezeichnet der Begriff oder der Ausdruck:

e1) (neu) «kantonales Bezugssystem» die zentrale elektronische Plattform, auf der verlässliche, nachgeführte und qualitativ hochstehende Daten gesammelt, verwaltet und den Verwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt werden sollen, so dass die einheitliche und eindeutige Identifikation der Personen und Organisationen, die mit ihnen in Kontakt stehen, gewährleistet wird;

² Die Definitionen in Artikel 17a, die spezifisch für das kantonale Bezugssystem gelten, bleiben vorbehalten.

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

Bearbeiten von Personendaten – Im Allgemeinen (Artikelüberschrift geändert)

¹ Das für die Ausführung der gewünschten Leistung nötige Bearbeiten der Personendaten erfordert die freie und aufgeklärte Einwilligung der betroffenen Person. Es unterliegt der Gesetzgebung über den Datenschutz.

Art. 5a (neu)

Bearbeiten von Personendaten – Überprüfung von Identifikationsdaten

¹ Die Organe, die mit der Verwaltung des virtuellen Schalters oder der Erbringung der gewünschten Leistung beauftragt sind, nutzen das kantonale Bezugssystem oder als Ersatz andere amtliche Register, um die von der betroffenen Person gelieferten Identifikationsdaten zu überprüfen und allfällige Abweichungen aufzuzeigen.

² Die technischen Verfahren, die eingesetzt werden, um die Richtigkeit und Vollständigkeit der Identifikationsdaten zu gewährleisten, die für die Anmeldung im Schalter erforderlich sind, oder um dessen Nutzung für den Erhalt der gewünschten Leistungen zu ermöglichen, müssen, soweit sie Verstösse gegen den Grundsatz der freien und aufgeklärten Einwilligung darstellen können, auf dem Verordnungsweg präzisiert werden.

Art. 14 Abs. 2 (aufgehoben)

Zugangsvoraussetzungen (Artikelüberschrift geändert)

² Aufgehoben

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 (neu)

3.1 Gegenstand

Art. 17 (totalrevidiert)

Grundsätze

¹ Dieses Gesetz bewilligt die Schaffung und den Betrieb:

- a) des kantonalen Bezugssystems;
- b) eines kantonalen Personenidentifikators (KPI);
- c) eines kantonalen Identifikators der örtlichen Einheit (KIE).

² Das kantonale Bezugssystem setzt sich zusammen aus:

- a) einem Bezugssystem der natürlichen Personen, die im Kanton Freiburg wohnhaft sind oder Beziehungen zum Staat unterhalten, die ihre Eintragung in dieses Register rechtfertigen;
- b) einem Bezugssystem der juristischen Personen und weiteren anerkannten Organisationen, die ihren Sitz im Kanton Freiburg haben oder Beziehungen zum Staat unterhalten, die ihre Eintragung in dieses Register rechtfertigen;
- c) einem Bezugssystem der Verzeichnisse und weiterer Merkmale, die für die Verwaltung von Nutzen sind.

³ Es integriert Mechanismen für die Governance und die Verwaltung der Daten, welche die Einhaltung der best practices und der gesetzlichen Anforderungen bei der Bearbeitung, die Interoperabilität zwischen den Informationssystemen und die Qualität der bearbeiteten Daten sicherstellen.

Art. 17a (neu)

Terminologie des kantonalen Bezugssystems

¹ In den Bestimmungen, die das kantonale Bezugssystem regeln, bedeutet:

- a) «Referenzdaten» die Daten, die im kantonalen Bezugssystem bearbeitet werden;
- b) «Verzeichnisse» allgemein nützliche Referenzdaten, die nicht personenbezogen im Sinne der Datenschutzgesetzgebung und uneingeschränkt zugänglich sind, wie Codes, Abkürzungen, standardisierte Bezeichnungen und Klassifizierungskriterien;
- c) «Fachdaten» Daten, die eine Behörde zur Ausführung ihrer gesetzlichen Aufträge gesammelt hat und die nicht zur Kategorie der Referenzdaten gehören;

- d) «datenliefernde Organe» Organe die dem kantonalen Bezugssystem Referenzdaten liefern;
- e) «datennutzende Organe» Organe, die gemäss der ihnen erteilten Bewilligung Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems haben;
- f) «kantonaler Personenidentifikator» (KPI) eine nichtsprechende und unveränderliche Nummer, die einer natürlichen oder einer juristischen Person oder einer anerkannten Organisation zu Identifikationszwecken zugeteilt wird;
- g) «kantonaler Identifikator der örtlichen Einheit» (KIE) eine nichtsprechende und unveränderliche Nummer, die zu Identifikationszwecken einer räumlich klar abgegrenzten Einheit oder Einrichtung, in der eine Tätigkeit ausgeübt wird, zugewiesen wird.

Abschnittsüberschrift nach Art. 17a (neu)

3.2 Organisation

Art. 17b (neu)

Zuständige Direktion und zuständiges Amt

¹ Die Direktion, die für die Verwaltung und die Governance der Daten zuständig ist ¹⁾ (die Direktion) sorgt für die korrekte Verwaltung des kantonalen Bezugssystems sowie für dessen Weiterentwicklung und kontinuierliche Verbesserung.

² Sie verfügt dafür über eine Fachstelle.

³ Der Staatsrat teilt die Aufgaben und Kompetenzen, die für den guten Betrieb des kantonalen Bezugssystems notwendig sind, zwischen der Direktion und dieser Fachstelle auf.

Art. 17c (neu)

IT-Ressourcen

¹ Die notwendigen Ressourcen für die technische Verwirklichung, die Nutzung, die Parametrisierung und den Unterhalt des kantonalen Bezugssystems werden vom für Informatik zuständigen Amt ²⁾ zur Verfügung gestellt.

² Es gewährleistet die Integration der Daten und die technische Sicherheit der Informationssysteme.

³ Der Staatsrat präzisiert bei Bedarf den Umfang der als Informatiksupport zu erbringenden Leistungen.

¹⁾ Heute: Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion.

²⁾ Heute: Amt für Informatik und Telekommunikation.

Art. 17d (neu)

Fachkommission

¹ Die Kommission für die Governance der Referenzdaten (GRDK) ist eine beratende Kommission, die administrativ der Direktion zugewiesen ist.

² Die GRDK stellt die Unterstützung der Direktion in allen Belangen des kantonalen Bezugssystems, seiner Organisation, seines Betriebs und seiner Entwicklung sicher.

³ Der Staatsrat legt bei Bedarf ihre Aufgaben und ihre Organisation näher fest. Er ernennt ihre Mitglieder und berücksichtigt dabei den organisationsübergreifenden Charakter des kantonalen Bezugssystems.

⁴ Die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen teil; ihre oder seine Unabhängigkeit ist gewährleistet.

Art. 17e (neu)

Datenliefernde Organe

¹ Das kantonale Bezugssystem wird hauptsächlich mit Daten aus den Registern der datenliefernden Organe des Staats und der Gemeinden alimentiert. Soweit das Bundesrecht es zulässt, wird es auch mit Referenzdaten aus den amtlichen Registern des Bundes alimentiert.

² Der Staatsrat legt die Liste der datenliefernden Organe und deren Pflichten sowie die betreffenden Register fest.

³ Der Kreis der Personen, deren Daten in das kantonale Bezugssystem aufgenommen werden («Umfang der Daten»), wird in einer Verordnung der Direktion präzisiert.

Art. 17f (neu)

Datennutzende Organe

¹ Die datennutzenden Organe bearbeiten die Daten des kantonalen Bezugssystems gemäss der Bewilligung, die ihnen erteilt wird. Sie beachten die Anforderungen dieses Gesetzes, der Gesetzgebung über den Datenschutz und der Gesetzgebung über die Informationssicherheit.

Art. 17g (neu)

Gemeinden

¹ Die Gemeinden sind datenliefernde Organe; sie können datennutzende Organe sein.

² Sofern dieses Gesetz oder die dazugehörige Ausführungsverordnung nichts anderes bestimmt, gelten für sie dieselben Vorschriften wie für die Organe des Staats.

Art. 17h (neu)

Behandlung von Differenzen

¹ Differenzen zwischen mehreren Organen derselben Direktion werden von der betreffenden Direktion gelöst.

² Entsteht eine Differenz zwischen mehreren Organen, die unterschiedlichen Direktionen oder Gemeinwesen angehören, so versuchen die betroffenen Parteien, ihre Differenz auf dem Verhandlungsweg zu lösen, wenn nötig mit Hilfe der GRDK.

³ In letzter Instanz entscheidet der Staatsrat auf Antrag der zuerst handelnden Partei.

Abschnittsüberschrift nach Art. 17h (neu)

3.3 Datenbearbeitung

Art. 18 (totalrevidiert)

Daten des kantonalen Bezugssystems

¹ Die Daten des kantonalen Bezugssystems haben folgende Eigenschaften:

- a) Sie stehen gemeinsam für mehrere Organe der Gemeinwesen zur Verfügung.
- b) Sie ermöglichen die Identifizierung, Registrierung und Lokalisierung einer Person oder Organisation sowie der Personen, die sie vertreten, und geben deren Kontaktdaten an.
- c) Sie ermöglichen die Identifizierung:
 - 1. der familiären Verbindungen von natürlichen Personen, die in den Einwohnerregistern aufgeführt sind;
 - 2. der Verbindungen von juristischen Personen und Organisationen zu den Einheiten, die mit ihnen verbunden sind oder von denen sie abhängen.
- d) Sie enthalten keine «Fachdaten», mit Ausnahme der von den Fachbereichen verwendeten sektoriellen Identifikatoren.

² Der Staatsrat legt die Kategorien der im kantonalen Bezugssystem enthaltenen Daten fest; die Direktion legt den detaillierten Katalog auf dem Verordnungsweg fest.

³ Das kantonale Bezugssystem enthält keine besonders schützenswerte Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung. Der Staatsrat kann jedoch Ausnahmen für besonders schützenswerte Personendaten vorsehen, die für die Erfüllung einer laufenden Aufgabe, die eine grosse Anzahl von Personen betrifft, unerlässlich sind, wenn:

- a) ihre Bearbeitung keine hohen Risiken für die Rechte der betroffenen Personen mit sich bringt;
- b) besondere Massnahmen zu ihrem Schutz ergriffen werden.

Art. 18a (*neu*)

Referenzstammdaten

¹ Das kantonale Bezugssystem enthält einen begrenzten Sockel an sogenannten «Stammdaten», die den Mindestangaben entsprechen, die zur Identifizierung einer Person oder einer Organisation und ihrer Kontaktdaten nötig sind.

² Die Referenzstammdaten erfüllen die folgenden Bedingungen:

- a) Sie dürfen nicht besonders schützenswerter Natur im Sinne der Gesetzgebung über den Datenschutz sein.
- b) Mit ihnen dürfen die wesentlichen Merkmale einer Person nicht beurteilt werden können.

³ Die Referenzstammdaten werden zum Zweck der Harmonisierung laufend überprüft und aktualisiert.

⁴ Die Liste der Referenzstammdaten wird vom Staatsrat festgelegt.

Art. 19 (*totalrevidiert*)

Identifikatoren – Liste

¹ Das kantonale Bezugssystem enthält namentlich die folgenden Identifikatoren:

- a) Identifikatoren von Personen und Organisationen, die vom Bund, vom Staat und von den Gemeinden verwendet werden:
 - 1. den eindeutigen kantonalen Personenidentifikator (KPI);
 - 2. den kantonalen Identifikator der örtlichen Einheit (KIE);
 - 3. die Versichertennummer im Sinne der Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVN);
 - 4. die Unternehmens-Identifikationsnummer im Sinne der Gesetzgebung über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID);

5. die Betriebs- und Unternehmensregister-Nummer im Sinne von Artikel 10 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG) (BUR-Nummer);
- b) Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren im Sinne der Verordnung des Bundes vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR);
 1. den Gebäudeidentifikator im Sinne von Artikel 8 Abs. 2 Bst. a VGWR (EGID);
 2. den Wohnungsidentifikator im Sinne von Artikel 8 Abs. 3 Bst. a VGWR (EWID);
- c) gegebenenfalls die sektoriellen und technischen Identifikatoren, die an das kantonale Bezugssystem übermittelt werden, um den Datenaustausch zwischen Registern zu erleichtern.

² Die oben genannten Identifikatoren werden in Übereinstimmung mit dem für sie geltenden Recht und diesem Gesetz bearbeitet.

³ Sofern kein übergeordnetes Recht dem entgegensteht, kann der Staatsrat auf dem Verordnungsweg zusätzliche Identifikatoren hinzufügen.

Art. 19a *(neu)*

Identifikatoren – Systematische Bearbeitung

¹ Die Identifikatoren nach Artikel 19 können systematisch in alle Vorgänge im Zusammenhang mit Personendaten, die mit dem kantonalen Bezugssystem durchgeführt werden, einbezogen werden.

² Mit Ausnahme der Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren, die frei verbreitet werden dürfen, darf die systematische Bekanntgabe einer oder mehrerer Identifikatoren jedoch nur an Organe erfolgen, die berechtigt sind, diese Daten systematisch zu bearbeiten.

Art. 20 *(totalrevidiert)*

Automatische Datenbearbeitung

¹ Vom kantonalen Bezugssystem aus können hauptsächlich folgende Datenbearbeitungen mit automatischen Prozessen erfolgen:

- a) systematische Zuweisung eines eindeutigen Identifikators (KPI oder KIE) an jede Person und jede Organisation;
- b) Sammlung von Referenzdaten, die von den datenliefernden Organen übermittelt werden;
- c) Schaffung von Verknüpfungen zwischen einer registrierten Person und den ihr zugewiesenen Personen- oder Organisationsidentifikatoren;

- d) Vergleich der gesammelten Daten miteinander, um mögliche Abweichungen zu identifizieren (Datenabgleich), innerhalb der vom Staatsrat festgelegten Grenzen;
- e) Meldung von festgestellten Abweichungen an die datenliefernden Organe, damit diese korrigiert werden können;
- f) Bekanntgabe der bewilligten Daten per Abrufverfahren an datennutzende Organe, über eine Schnittstelle oder durch ein anderes automatisiertes Verfahren.

² In besonderen Fällen bearbeitet das Amt Daten manuell. Das darf nur von speziell berechtigtem Personal gemacht werden. Der Staatsrat regelt das Verfahren.

Art. 20a *(neu)*

Bearbeitungen zu statistischen Zwecken

¹ Das für die Statistik zuständige Amt ³⁾ ist berechtigt, das kantonale Bezugssystem zu verwenden und im Rahmen seiner Aufgaben Daten abzugleichen, sofern die geltenden Regeln für die Statistik eingehalten werden.

Art. 21 *(totalrevidiert)*

Vorschriften für die Verwaltung

¹ Soweit möglich werden Daten, insbesondere Personendaten, nur einmal erfasst und von den datenliefernden Organen an der Quelle verwaltet.

² Die datenliefernden Organe sind für die Qualität der aus ihren Registern stammenden Referenzdaten und für die Konformität der Bearbeitung mit den Best Practices und den gesetzlichen Anforderungen verantwortlich. Sie korrigieren unrichtige Daten so schnell wie möglich.

³ Die Organe, die für das kantonale Bezugssystem verantwortlich sind, und die datenliefernden Organe sorgen dafür, dass nur berechnete Personen die Daten ändern dürfen.

⁴ Die Dauer der Datenaufbewahrung im kantonalen Bezugssystem hängt von der Aufbewahrungsdauer bei den datenliefernden Organen und den Bedürfnissen der datennutzenden Organe ab. Wenn kein datenlieferndes Organ mehr verpflichtet ist, die Daten einer Person aufzubewahren, und kein datennutzendes Organ sie mehr braucht, bewahrt das kantonale Bezugssystem eine Historie dieser Daten für einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren ab der letzten Änderung auf.

³⁾ Heute: Amt für Statistik und Daten.

⁵ Der Staatsrat ergänzt die Vorschriften für die Verwaltung auf dem Verordnungsweg; er kann Massnahmen vorsehen, um die betroffenen Organe dazu anzuhalten, unrichtige Daten innerhalb einer angemessenen Frist zu berichtigen.

Abschnittsüberschrift nach Art. 21 (neu)

3.4 Rechte der betroffenen Person

Art. 21a (neu)

Im Allgemeinen

¹ Die Rechte der Personen, deren Daten im kantonalen Bezugssystem bearbeitet werden, sind in der Gesetzgebung über den Schutz von Personendaten und in den Ergänzungen in diesem Abschnitt geregelt.

Art. 21b (neu)

Recht auf Berichtigung

¹ Die Direktion kann die Möglichkeit einführen, dass die Benützerinnen und Benützer des virtuellen Schalters auf diesem Weg die Berichtigung der Referenzdaten, die sie betreffen, beantragen können, wenn diese unrichtig oder unvollständig sind.

² Berichtigungsgesuche werden vom datenliefernden Organ, das für die betreffenden Daten verantwortlich ist, behandelt.

Art. 21c (neu)

Recht auf Einsprache

¹ Das Recht auf Einsprache ermöglicht es der betroffenen Person oder Organisation, anzugeben, dass sie gegen die Offenlegung ihrer Adresse (Adresssperre) oder gegen die Offenlegung aller sie betreffenden Daten im Bezugssystem (Auskunftssperre) ist.

² Die Direktion kann für die Benützerinnen und Benützer des virtuellen Schalters die Möglichkeit einführen, das Recht auf Einsprache kann direkt vom diesem aus auszuüben.

³ Die Daten, für die im kantonalen Bezugssystem das Recht auf Einsprache ausgeübt wurde, und die Art der verlangten Sperrung werden den datennutzenden Organen angegeben. Diese Organe sind für die tatsächliche Umsetzung des Rechts auf Einsprache verantwortlich.

⁴ Das Recht auf Einsprache gilt nur im Rahmen der Grenzen, die in der Datenschutzgesetzgebung festgelegt werden. Es steht den Zugriffen auf die Daten des kantonalen Bezugssystems, die in Anwendung der Artikel 22 ff. gewährt werden, nicht entgegen.

Abschnittsüberschrift nach Art. 21c (neu)

3.5 Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems

Art. 22 (totalrevidiert)

Grundsätze

¹ Folgende Organe können einen Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems beantragen:

- a) Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden sowie andere juristische Personen des öffentlichen Rechts;
- b) anerkannte Kirchen;
- c) Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen;
- d) Privatpersonen, die einen Leistungsauftrag haben oder vom Staat subventioniert werden, um eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen.

² Der Zugriff kann über Abrufverfahren, automatische Datenbekanntgabe, indirekten Zugriff oder auf andere Weise erfolgen.

³ Der Umfang und der Katalog der Daten, auf die jedes Organ oder jede Person zugreifen darf, werden gemäss der Gesetzgebung, in der ihre Tätigkeit geregelt wird, und der Gesetzgebung über den Datenschutz individuell festgelegt.

⁴ Der Zugriff auf Daten aus Bundesregistern erfolgt gemäss diesem Gesetz und den einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts.

⁵ Der Staatsrat kann je nach Bedarf den Kreis der betroffenen Organe und die Zwecke, für die der Zugriff beantragt werden kann, einschränken, die Art des Zugriffs, den diese Organe bekommen können, genauer festlegen und für gewisse Organkategorien geltende Zugriffsbeschränkungen, die sich auf den Umfang und den Katalog der Daten beziehen, vorsehen.

Art. 23 (totalrevidiert)

Verfahren

¹ Für den Zugriff auf die Personendaten des kantonalen Bezugssystems braucht es eine Bewilligung.

² Der Staatsrat regelt das Bewilligungsverfahren. Er berücksichtigt die Anforderungen des Datenschutzes und kann für die Organe des Staates und der Gemeinden vereinfachte Lösungen für Anträge auf Zugriff auf die Stammdaten vorsehen.

³ Das Organ kann bei der Direktion Einsprache gegen den Entscheid einlegen, der seinem Antrag nicht vollständig stattgibt. Gegen den Einspracheentscheid kann Beschwerde eingelegt werden, ausser für Organe des Staats.

Art. 23a (neu)

Gebühren

¹ Der Zugriff auf die Referenzdaten ist kostenlos.

² Der Staatsrat kann Ausnahmen vorsehen, insbesondere wenn ein oder mehrere datennutzende Organe spezifischen Bedürfnisse geltend machen, deren Umsetzung mit besonderen Kosten verbunden ist.

Abschnittsüberschrift nach Art. 23a (neu)

3.6 Sicherheit und Datenschutz

Art. 24 (totalrevidiert)

Organisatorische und technische Massnahmen

¹ Die Daten des kantonalen Bezugssystems werden mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien entsprechen, gegen jegliches unbewilligte Bearbeiten geschützt.

² Für die Vorgänge zur Bearbeitung der Daten des kantonalen Bezugssystems wird ein Protokollierungsverfahren eingeführt, mit dem der Inhalt der Datenzugriffe analysiert, Funktionsstörungen aufgezeigt und auf Überwachungsbedürfnisse eingegangen werden kann.

³ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 25 (totalrevidiert)

Sicherheit der Infrastruktur und der Anwendungen

¹ Der Schutz der Daten des kantonalen Bezugssystems wird mit den Massnahmen zur Sicherstellung der allgemeinen Informationssicherheit harmonisiert.

² Die Massnahmen, die für die Sicherheit der Informatikmittel ergriffen werden müssen, werden vom Amt, das für Informatik zuständig ist, entsprechend den existierenden Risiken und Technologien festgelegt und umgesetzt.

Art. 25a (neu)

Verbot des Profilings

¹ Die Nutzung des kantonalen Bezugssystems für Profiling- oder Ermittlungszwecke ist verboten. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten.

Art. 26 (totalrevidiert)

Aufsicht

¹ Die Direktion übt eine umfassende Aufsicht über die Organisation des kantonalen Bezugssystems und die Sicherheit seines Betriebs aus.

² Um die Einhaltung des Gesetzes zu gewährleisten, kann sie nach einer Mahnung die folgenden Massnahmen verhängen:

- a) Verwarnung;
- b) Einstellung des Zugangs zum kantonalen Bezugssystem.

³ Die Zuständigkeiten der Direktion, die für die Informationssicherheit zuständig ist, und der ÖDSMB im Bereich des Datenschutzes bleiben vorbehalten.

Abschnittsüberschrift nach Art. 35b (geändert)

6 Übergangsbestimmungen

Art. 37 (neu)

Änderung vom xx.yy.2025 – Gewährung des Zugangs zum kantonalen Bezugssystem

¹ Der Zugang zum kantonalen Bezugssystem wird schrittweise gewährt, je nach den verfügbaren Ressourcen und den von der Direktion festgelegten Regeln für die Priorisierung.

² Der Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems, der in der Pilotphase auf der Grundlage der Vereinbarungen mit der GRDK gewährt wurde, ist während der Zeit gültig, die es für die Umwandlung in eine Bewilligung gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes braucht. Die Umwandlung muss innerhalb einer Frist von höchstens einem Jahr erfolgen; sie unterliegt in jedem Fall dem vereinfachten Verfahren nach Artikel 23 Abs. 2, unabhängig von den betroffenen Daten und Organen.

II.

Der Erlass SGF [211.2.1](#) (Zivilstandsgesetz (ZStG), vom 14.09.2004) wird wie folgt geändert:

Art. 37 Abs. 1

¹ Zusätzlich zu den im Bundesrecht vorgesehenen Mitteilungen melden die Zivilstandsbeamtinnen oder -beamten:

- f) (neu) dem für das kantonale Bezugssystem zuständigen Amt die relevanten Zivilstandssachen, die vom Staatsrat als solche festgelegt werden, zu den im Bezugssystem verzeichneten Personen.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message 2024-CE-137

3 juin 2025

—
Projet de loi modifiant la loi sur la cyberadministration (Référentiel cantonal)

Table des matières

En bref	2
1 Généralités	3
1.1 Contexte et origine du projet	3
1.2 Objectifs du Référentiel cantonal	3
1.3 Liens entre le Référentiel cantonal et la plateforme FriPers	5
1.4 Liens avec les autres plateformes de données	5
1.5 Principe « Once-Only »	6
2 Déroulement des travaux	6
3 Grandes lignes du projet	8
4 Incidences financières et en personnel	9
5 Conformité au droit supérieur	10
6 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	10
7 Effets sur le développement durable	11
8 Commentaire des dispositions	11

En bref

1. Le Référentiel cantonal collecte et harmonise les données de base relatives aux personnes qui ont des relations administratives avec l'Etat et simplifie les démarches des citoyens et citoyennes ainsi que celles des entreprises en leur évitant de fournir plusieurs fois à l'administration les mêmes données de référence. Ce faisant, il renforce la qualité, la fiabilité et l'unicité des données utilisées par les collectivités publiques. Au centre de la digitalisation et des processus d'échange de données entre les systèmes d'information, il est construit de manière à protéger les droits des personnes concernées via un accès contrôlé aux données et grâce à des garde-fous à la fois techniques et juridiques. Les données spécifiques aux différents besoins des autorités restent, elles, uniquement accessibles aux ayants droit.
2. Les autorités gèrent collectivement des millions de données. La numérisation de l'information et la digitalisation des processus amènent de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques. L'accomplissement de certaines tâches, notamment celles qui sont routinières et répétitives, peut être grandement accéléré et optimisé. Des ressources et du temps peuvent être libérés pour accomplir d'autres tâches plus complexes et exigeantes.
3. Il en va ainsi de la gestion et de la maintenance de certaines bases de données administratives contenant des informations qui sont utiles quotidiennement à la plupart des organes publics. Afin d'éviter que chaque organe public doive collecter, conserver et tenir à jour les mêmes données, il est plus rationnel de confier cette tâche à un organe spécialisé qui l'accomplira selon des règles et des méthodes standardisées. Dans les limites du droit applicable, les données ainsi traitées peuvent ensuite être partagées avec le reste de l'administration et d'éventuels tiers avec la garantie d'un taux élevé de qualité et de fiabilité.
4. Cette nouvelle manière de gérer les données est souvent présentée sous la désignation du principe « Once-Only ». Ce principe postule qu'une information (à caractère personnel) ne devrait pas être collectée plus d'une fois auprès d'un individu ou d'une entreprise. Une fois cette information récoltée, l'administration devrait prendre les mesures nécessaires pour qu'elle puisse être partagée. Ce principe est dorénavant le fil conducteur de la collecte de données par les administrations fédérale et cantonales. Il s'agit cependant d'un principe qui n'est pas absolu et qui connaît de nombreuses variations comme de nombreuses limites, en particulier celles découlant du droit de la protection des données.
5. Le principe « Once-Only » guidait déjà la première mouture de la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration. Cette loi prévoyait alors la réalisation d'une plateforme informatique destinée à « mettre à la disposition des autorités administratives, de manière centralisée et sûre, des données de référence fiables ». La mise en œuvre d'une telle infrastructure est une démarche d'envergure et de complexité élevées. C'est pourquoi il a été nécessaire d'avancer par étapes, au moyen d'un projet pilote arrêté par le Conseil d'Etat.
6. Ce projet pilote arrive désormais à son terme avec l'élaboration d'un projet de loi à l'attention du Grand Conseil. Le Référentiel cantonal est en service et l'acte proposé tient compte des enseignements acquis lors de la phase pilote. Les bases légales qui sont présentées ont ainsi pu être expérimentées sur le terrain, ce qui les rend plus précises et plus sûres. Elles remplaceront les actuelles bases légales du Référentiel cantonal que contient l'ordonnance du 24 juin 2019 concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures (projet pilote) (RSF 184.16 ; ci-après : « l'ordonnance pilote »), tout en précisant et complétant celles que contient déjà la loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (LCyb) (RSF 181.1).

1 Généralités

1.1 Contexte et origine du projet

1.1.1 Le 2 novembre 2016, le canton de Fribourg s'est doté d'une loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb). L'objectif principal de cette loi était la création d'un guichet virtuel centralisé permettant à la population et à l'économie d'accéder, sans contrainte de temps ou de lieu, aux prestations de l'administration cantonale ainsi que, dans un deuxième temps, à celles des administrations communales. Cette loi avait également pour objectif de poser les prérequis techniques et les principes généraux de la cyberadministration cantonale.

1.1.2 Ainsi, la LGCyb prévoyait notamment la création d'une plateforme informatique devant gérer et mettre à disposition des autorités administratives, de manière centralisée et sûre, des données de référence fiables (ci-après : le Référentiel cantonal). Les bases légales nécessaires à la réalisation de cette infrastructure se fondaient sur une analyse prospective et des hypothèses qui devaient encore être vérifiées. A cette époque, tant les stratégies nationale¹ que cantonale² de cyberadministration évoquaient déjà la nécessité de créer une telle plateforme.

1.1.3 Vu l'ampleur et l'étendue des travaux nécessaires à la réalisation de cette infrastructure, le Conseil d'Etat a décidé de réglementer l'élaboration du Référentiel cantonal avec l'ordonnance pilote. Ce faisant, le Conseil d'Etat s'est engagé à proposer dans un certain délai au Grand Conseil un projet de loi décrivant de manière fidèle le fonctionnement du Référentiel cantonal et contenant les bases légales confirmant son existence et autorisant son exploitation pérenne comme le prévoit d'ailleurs l'article 35a al. 3 de la loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (LCyb) (RSF 184.1), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024.

1.1.4 La LGCyb a en effet été transformée en loi sur la cyberadministration (LCyb) par l'adoption, le 18 décembre 2020, de la loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation (ROF 2020_195). Le présent projet vient ainsi modifier les dispositions de la section 3 de la LCyb consacrées au Référentiel cantonal en les remplaçant par de nouvelles règles plus adaptées, plus complètes et plus précises.

1.2 Objectifs du Référentiel cantonal

1.2.1 Le Référentiel cantonal collecte et harmonise les données de base relatives aux personnes qui ont des relations administratives avec l'Etat et simplifie les démarches des citoyens et citoyennes ainsi que celles des entreprises en leur évitant de fournir plusieurs fois à l'administration les mêmes données de référence. Ce faisant, il renforce la qualité, la fiabilité et l'unicité des données utilisées par les collectivités publiques. Au centre de la digitalisation et des processus d'échange de données entre les systèmes d'information, il est construit de manière à protéger les droits des personnes concernées via un accès contrôlé aux données et grâce à des garde-fous à la fois techniques et juridiques. Les données spécifiques aux différents besoins des autorités restent, elles, uniquement accessibles aux ayants droit.

1.2.2 A ce jour, la plupart des unités administratives tiennent un ou plusieurs registres (bases de données) contenant des données relatives aux personnes et aux organisations avec lesquelles elles sont en relation. Aussi, une même personne ou organisation figure généralement dans plusieurs bases de données distinctes contenant toutes un certain nombre d'informations de référence qui devraient en principe être identiques.

1.2.3 Les systèmes d'information qui traitent ces données ont toutefois été construits au fur et à mesure des besoins, souvent de manière indépendante les uns des autres, avec des moyens différents et peu de concertation. En fonction des processus de création, de mise à jour et de suppression des données propres à chaque système, il peut arriver que l'on trouve une même information dans plusieurs registres mais sous une forme et avec un contenu différents.

¹ Stratégie suisse de cyberadministration 2016-2019. Ce document n'est plus disponible en ligne. Ce principe se retrouve néanmoins aujourd'hui aussi dans la Stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023, § 3.3 et est encore davantage précisé dans la Stratégie Administration numérique suisse 2024-2027, § 5.4 notamment.

² Stratégie fribourgeoise de cyberadministration du 2 décembre 2014, § 5.3.2.

1.2.4 Cette situation est problématique à plusieurs égards :

- > Les informations sont saisies plusieurs fois dans diverses applications, ce qui génère des doublons, mais aussi parfois des divergences et des incohérences sources d'erreurs ;
- > Les fonctionnalités et les applications de gestion de données de référence sont développées plusieurs fois sans qu'on ait nécessairement pensé à leur interopérabilité et en recourant à des formats ou à des significations différents, empêchant ou rendant plus compliquées leur lecture et leur réutilisation d'un registre à l'autre ;
- > Les responsabilités pour la gestion des bases de données sont diluées entre plusieurs organes responsables de traitement à des niveaux d'autorité différents et en application de bases légales de rangs différents (fédéral, cantonal, voire communal), sans gouvernance suffisante ni approche commune.

1.2.5 De plus, la pratique a montré que ces registres n'étaient pas toujours tenus de façon optimale et qu'ils pouvaient contenir des données incohérentes, obsolètes, contradictoires ou incomplètes, faute de mises à jour coordonnées et concertées. Ainsi, ce sont plus de 15 000 données relatives à l'identité d'habitants et habitantes du canton qui ont été rectifiées durant la phase pilote. Ce travail se poursuit encore actuellement et s'étend également aux données des entreprises et établissements.

1.2.6 L'exploitation de données obsolètes ou incomplètes a pour effet de compliquer l'exécution des tâches de l'Etat. Elle viole le principe d'exactitude des données prévu à l'article 9 de la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données (LPrD) (RSF 17.1). Enfin, il a aussi été constaté que l'accès à certaines données et les modalités de leur partage ne sont pas toujours réglementés ou intégrés de manière claire et systématique, ce qui peut engendrer des confusions, voire des erreurs.

1.2.7 Pour remédier à ces problèmes et faciliter le travail quotidien des organes publics, le Référentiel cantonal sert de plateforme transversale et bilingue de données référentielles (sur cette notion, voir commentaire de l'art. 17a al. 1 let. a ci-dessous). Il génère un identifiant cantonal unique de personne et d'organisation, ce qui évite des erreurs d'identité. L'infrastructure permet de gérer et de mettre à disposition des organes des collectivités publiques une collection de données nécessaires pour identifier et contacter des personnes et des organisations avec lesquelles ils sont en relation. Cette collection de données est alimentée par les principaux registres de données de personnes et d'organisations de la Confédération, du canton et des communes. Une fois intégrées dans le Référentiel cantonal, les données sont croisées entre elles afin d'identifier les éventuelles divergences et de procéder à leur correction au fil du temps. Ainsi, à l'exception des organes qui fournissent les données au Référentiel cantonal (ci-après : « organes contributeurs »), les organes utilisateurs des collectivités publiques ne doivent en principe plus mettre à jour eux-mêmes ces données. Ils peuvent donc concentrer leurs efforts sur leurs missions spécifiques.

1.2.8 Tout organe public cantonal ou communal peut demander un accès à un socle limité de données dites « de base », réunissant les données minimales nécessaires pour identifier une personne ou une organisation et pour la contacter. L'accès plus étendu aux données du Référentiel cantonal est soumis à une procédure d'autorisation strictement encadrée. L'organe demandeur doit justifier de besoins particuliers pour accéder à un profil de données plus élargi et indiquer les bases légales l'autorisant à traiter ces données. La procédure est précisée par le Conseil d'Etat. L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : ATPrDM) est autorité de conseil et de surveillance et peut également intervenir sur la base de la LPrD (cf. notamment l'art. 34 al. 3 LPrD).

1.2.9 Au vu de la complexité des échanges et du rôle central qu'il est appelé à jouer dans le fonctionnement et l'organisation des collectivités publiques du canton, le Référentiel cantonal doit répondre à des exigences élevées en termes de qualité et de conformité. A cette fin, il s'accompagne de la mise en place d'une organisation transversale réunissant plusieurs corps de métier répartis entre les différentes Directions du Conseil d'Etat et couvrant des compétences tant dans le domaine technique qu'en science des données, en sécurité de l'information et en droit. Cette organisation se matérialise sous la forme d'une nouvelle Commission consultative entièrement dédiée au Référentiel cantonal (Commission de gouvernance des données référentielles ; ci-après : CGDR).

1.3 Liens entre le Référentiel cantonal et la plateforme FriPers

1.3.1 Le canton de Fribourg dispose depuis une quinzaine d'années d'une plateforme électronique comprenant un certain nombre de données de référence sur des personnes physiques que les organes publics peuvent consulter grâce à l'accès spécifique qui leur a été accordé. Il s'agit de la plateforme FriPers qui est prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH ; RSF 114.21.1).

1.3.2 Le périmètre des données contenues dans FriPers est cependant limité aux personnes physiques qui sont domiciliées ou en séjour dans le canton, c'est-à-dire les habitants et habitantes au sens de la LCH. Cela exclut notamment les nomenclatures, les personnes morales, les établissements ainsi que des dizaines de milliers de personnes qui sont en relation avec une collectivité publique du canton ou d'une commune sans pour autant être domiciliées dans le canton (bénéficiaires de prestations, contribuables hors canton, créanciers et créancières, débiteurs et débitrices, représentants et représentantes de personnes, etc.). Ces données peuvent figurer en revanche dans le Référentiel cantonal.

1.3.3 De plus, la plateforme FriPers n'est pas un référentiel de données mais une juxtaposition de 121 registres³ qui sont gérés de façon autonome par le contrôle des habitants de chaque commune du canton. Bien qu'elle permette une gestion adaptée aux spécificités de chaque commune, tout en centralisant les informations pour une meilleure accessibilité des données, cette structure ne peut pas exploiter suffisamment le potentiel induit par l'essor des technologies numériques, notamment les nombreuses possibilités d'automatisation et de standardisation de certaines tâches. Le Référentiel, quant à lui, établit une « vérité cantonale » consolidée par sa confrontation avec d'autres sources. Cela étant, l'existence de FriPers n'est pas remise en cause : la suppression de cette plateforme n'est actuellement pas prévue et les traitements complexes de réception des données communales continuent de se faire par ce biais. Le Référentiel cantonal et les autres registres (dont FriPers) forment ainsi un écosystème.

1.3.4 Le Conseil d'Etat veut faciliter l'accès des organes publics du canton et des communes à des données référentielles disponibles et qualifiées. Cet accès vers la nouvelle plateforme de données se fera de manière progressive et sur demande des organes concernés.

1.4 Liens avec les autres plateformes de données

1.4.1 Le Référentiel cantonal adopte une approche intégrée et paramétrable, s'appuyant sur le principe « Once-Only » qui vise à limiter la répétition des demandes d'informations auprès de la population et des entreprises. Cette démarche s'inscrit dans un contexte de nécessité accrue d'interconnexion avec d'autres plateformes, en particulier celles du niveau fédéral.

1.4.2 Durant la phase pilote, des collaborations ont été établies avec divers offices fédéraux en charge de registres, tels l'Office fédéral de la statistique (OFS) et la Centrale de compensation (CdC)⁴. Cela a permis d'enrichir la qualité et l'exhaustivité des données de base traitées. L'objectif est de disposer de bases de données administratives fiables et cohérentes tant à l'échelon cantonal que fédéral avec des modalités d'échanges améliorées de manière pérenne. Des mécanismes ont été mis en place ou éprouvés dans ce sens.

1.4.3 La gestion des données est, en outre, facilitée par les processus mis en place, notamment par l'intégration d'identifiants officiels principaux au sein des registres clés de l'administration. Les expériences et divergences observées sont communiquées aux registres fédéraux partenaires pour des mises à jour effectives.

1.4.4 La gouvernance du Référentiel cantonal évolue et nécessite une coordination et une gestion itérative à différents niveaux entre les parties prenantes, impliquant des efforts tant organisationnels que techniques qui se poursuivront lors de la prochaine législature. Les systèmes qui, à l'instar du Référentiel cantonal, agissent comme des interfaces entre les organes contributeurs en amont et les entités utilisatrices en aval exigent des processus de décision collective pour toute évolution future.

³ Total des communes du canton au 1.1.2025.

⁴ Organe central d'exécution des assurances sociales en Suisse, en charge de la gestion du numéro AVS.

1.4.5 Enfin, il convient de souligner que le guichet virtuel utilise actuellement déjà les données du Référentiel afin de vérifier, de manière univoque, les données d'identification fournies par ses usagers et usagères.

1.4.6 Un effort particulier est mis sur les données référentielles de base. Les mécanismes du Référentiel cantonal permettent de comparer ces données avec les mêmes données présentes dans les autres registres partenaires et de les compléter. Leur taux d'exactitude s'en trouve sensiblement augmenté. Les divergences constatées sont suivies, corrigées – pour certaines de manière automatique – avec des indicateurs de gouvernance et des outils optimisés. La diffusion est également proposée avec des formats d'échange nouveaux dans le Référentiel cantonal incluant un identifiant cantonal unique de personnes (facilitant l'interopérabilité entre différents systèmes d'information et pour l'identification lors de demandes de prestations du guichet virtuel notamment). Immatriculer des personnes non-résidentes mais en relation avec l'Etat est dorénavant possible. Des outils spécifiques permettent une gestion décentralisée des organes utilisateurs par rôle avec des fonctionnalités dédiées. Plusieurs communes-pilote ont participé à différents tests et processus d'intendance et diverses démarches liées aux fournisseurs de logiciels communaux ont été menées au cours de la phase-pilote.

1.5 Principe « Once-Only »

1.5.1 La gestion des données selon le principe « Once-Only » offre plusieurs avantages, notamment :

- > une désignation claire du responsable de la donnée partagée, en ce qui concerne sa collecte et sa mise à jour ;
- > une hiérarchisation des registres sources avec indication de cette dernière ;
- > la réduction des erreurs de saisie ;
- > la réduction des ressources affectées à la saisie des données ;
- > une meilleure qualité des données, car les incohérences sont traitées et corrigées ;
- > une meilleure efficacité, car il n'est en principe pas nécessaire de consulter plusieurs sources pour obtenir ou fournir les informations attendues.

1.5.2 La gestion des données selon le principe « Once-Only » est aussi soumise à certaines contingences, notamment :

- > la complexité technique et organisationnelle liée à la mise en place d'une telle infrastructure ;
- > la coordination des différents organes impliqués pour s'assurer que toutes les données sont saisies et gérées correctement ;
- > la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité des données et de la conformité des traitements, en particulier pour ce qui relève de l'identification des personnes.

1.5.3 En outre et surtout, la mise en place du principe « Once-Only » requiert une analyse juridique fine du cadre légal et, en particulier, des exigences du droit de la protection des données.

1.5.4 Grâce au projet pilote qui a été mené en amont, il a été possible de réunir un grand nombre d'enseignements sur la façon dont le Référentiel cantonal met en œuvre le principe « Once-Only ». Cette masse d'informations a permis d'élaborer un projet de loi qui présente la densité normative pertinente pour un acte de ce type.

2 Déroulement des travaux

2.1 Le Conseil d'Etat a adopté, le 24 juin 2019, l'ordonnance pilote concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures. L'objectif était d'accorder à l'administration une phase d'apprentissage et d'expérimentation en vue de créer le Référentiel cantonal, de le mettre en service et de préparer à l'attention du Grand Conseil un nouvel acte législatif réglant son fonctionnement et son organisation.

2.2 Conformément aux règles régissant le déroulement des projets pilotes, le projet de Référentiel cantonal s'est déroulé en plusieurs étapes. Les deux premières années ont consisté en une phase d'expérimentation incluant des développements et des prétraitements d'amélioration de la qualité liés aux personnes physiques, pour se terminer par une mise en production partielle. A l'issue de celle-ci, la CGDR, présidée par la Chancellerie, a rédigé un rapport

d'évaluation à l'attention du Conseil d'Etat pour qu'il se détermine sur la poursuite du projet. Le rapport relevait notamment que la mutualisation des systèmes d'information et des ressources qui y sont associées contribue de manière significative à améliorer l'efficacité de l'administration tout en augmentant l'adéquation des traitements de données avec les bonnes pratiques. Néanmoins, il mettait aussi en évidence le besoin de moyens et de ressources spécialisées adéquates au regard de la complexité des tâches à accomplir.

2.3 Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat a pris la décision de poursuivre la mise en œuvre du Référentiel cantonal et de confier l'élaboration d'un avant-projet de loi à un groupe de travail composé de représentants et représentantes de plusieurs Directions. Le groupe de travail était composé du chef du projet Référentiel cantonal de la Chancellerie, de personnes représentant les principaux organes contributeurs du Référentiel cantonal (DFIN, DSJS, DFAC, DEEF et Service cantonal des contributions), de la préposée à la protection des données et d'un représentant du Service de législation. Sous l'angle technique, une première phase d'exploitation (nomenclatures et personnes physiques) a débuté avec des mises en service destinées aux organes contributeurs, puis a été étendue à d'autres entités administratives selon un ordre de priorité défini par la CGDR. Les travaux liés aux entreprises et établissements ont débuté en 2023, avec des prétraitements visant à interconnecter et coordonner les registres. Cette intégration s'est poursuivie au fil du temps selon des modalités discutées dans le cadre d'une gouvernance transversale. Le référentiel des entreprises et établissements est aujourd'hui en exploitation.

2.4 Sous l'angle de la protection des données, il convient de noter que la préposée à la protection des données a dès le départ été étroitement associée aux travaux de mise en œuvre du Référentiel cantonal. En sus d'avoir participé au groupe de travail chargé d'élaborer le présent projet, elle fait partie de la CGDR chargée de superviser la mise en œuvre du Référentiel cantonal, avec voix consultative. Plusieurs séances d'information ont également été organisées à l'attention de la Commission de la transparence, de la protection des données et de la médiation pour que cette dernière puisse aussi suivre l'évolution du Référentiel cantonal.

2.5 La conduite du projet pilote a été confiée initialement à la CGDR sous la responsabilité de la Chancellerie d'Etat dans le cadre d'une stratégie informatique de gouvernance et de valorisation des données, élaborée par le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel), et d'un programme informatique commun à l'administration cantonale. La Chancellerie d'Etat a supervisé l'intégralité de la phase de mise en place du Référentiel cantonal en travaillant de manière conjointe avec l'ensemble des organes impliqués. A l'avenir, la gestion du Référentiel cantonal sera confiée à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF ; ci-après la Direction) et à son Service de la statistique et de la donnée (SSD) en raison de ses compétences dans la gestion des données et de son implication déterminante, dès le lancement du projet, dans la définition des mécanismes de celui-ci. Pour assurer au SSD un accès facilité et transverse aux entités de l'Etat, le statut de service central lui a été octroyé. Sur le plan technique, le SITel a également joué un rôle important s'agissant de la gestion du programme, de l'intégration des registres principaux et de la sécurité des données.

2.6 L'avant-projet a été mis en consultation entre juillet et octobre 2024 et a suscité une trentaine de réponses. Aucune ne remettait en cause le bien-fondé du Référentiel mais un examen de toutes les remarques a permis de préciser certains points. Ainsi, à la suite de la consultation, le projet a fait l'objet de nombreuses adaptations, dont les plus notables sont :

- > des modifications et simplifications des règles d'organisation, permettant ainsi au Conseil d'Etat et à la Direction chargée de mettre en œuvre la loi de faire usage des compétences organisationnelles que leur donne la loi du 16 octobre 2021 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) (RSF 122.0.1). Ces règles d'organisation seront ainsi précisées dans l'ordonnance d'application ;
- > une simplification des règles relatives à la procédure d'autorisation d'accès au Référentiel cantonal, dont le détail figurera dans l'ordonnance ;
- > l'introduction de précisions sur le traitement des données référentielles par le guichet virtuel ;
- > le déplacement de certaines dispositions, afin d'améliorer la compréhension des règles de la LCyb applicables au Référentiel cantonal.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Le but du Référentiel cantonal est de mettre à disposition des organes des collectivités publiques un ensemble de données harmonisées au moyen d'une plateforme centrale. La création d'une telle plateforme requiert des bases légales denses et précises⁵. Pour répondre à ces exigences, le projet donne plusieurs définitions avant de dépeindre l'organisation et le fonctionnement du Référentiel dans 6 sections consacrées successivement à son objet (3.1), à son organisation (3.2), aux traitements de données effectués (3.3), aux droits des personnes concernées (3.4), à la procédure d'accès (3.5) et, enfin, à la sécurité et la protection des données (3.6)

3.2 Neuf nouvelles définitions sont introduites aux articles 3 et 17a LCyb. Les définitions des « données référentielles » (art. 17a al. 1 let. a) et des « données métier » (art. 17a al. 1 let. c) ont une valeur normative importante. En énonçant quelles catégories de données sont présentes dans le Référentiel cantonal et quelles catégories de données n'y ont pas leur place, elles permettent déjà de définir la finalité du traitement. Ainsi, les données du Référentiel cantonal sont celles qui ont pour but l'identification, le recensement et la localisation d'une personne ou d'une organisation et des personnes la représentant, tout en indiquant leurs coordonnées. Cela exclut les données « métier » qu'un organe spécifique traite en raison des missions spéciales que la loi lui assigne (p. ex. : données fiscales, médicales, policières ou scolaires).

3.3 L'objet du Référentiel cantonal est énoncé à l'article 17. Le Référentiel cantonal est une plateforme centralisée de données officielles alimentée à partir de plusieurs registres sources des administrations fédérale, cantonale et communales. Il se compose de trois référentiels : un référentiel des personnes physiques, un référentiel des personnes morales et autres organisations reconnues et un référentiel qui ne contient pas de données personnelles mais uniquement des nomenclatures ainsi que d'autres caractères utiles à l'administration (cf. commentaire de l'art. 17a al. 1 let. c plus bas).

3.4 L'organisation du Référentiel cantonal est décrite dans la section 3.2 de l'acte. Le Référentiel cantonal est une infrastructure transversale au fonctionnement de laquelle participent plusieurs Directions de l'administration cantonale et des organes appartenant à des collectivités différentes. Cette infrastructure appelle des modes de fonctionnement un peu différents de l'ordinaire. Elle s'accompagne de l'institution de la Commission de gouvernance des données référentielles. Son rôle, transversal et consultatif, est d'épauler dans leurs tâches les organes en charge du Référentiel. Sont aussi prévues des règles de gestion des différends en cas de désaccord entre plusieurs organes responsables du Référentiel, contributeurs ou utilisateurs, n'appartenant pas à la même collectivité ou à la même Direction.

3.5 Les traitements de données autorisés dans le cadre de l'exploitation du Référentiel cantonal sont définis à la section 3.3 de l'acte. Une des caractéristiques essentielles du Référentiel cantonal est qu'il traite de manière systématique les principaux identifiants de personnes et d'organisations utilisés à l'échelon de la Confédération, du canton et des communes. Grâce à ces identifiants, le Référentiel cantonal est capable d'identifier une personne ou une organisation de manière sûre et univoque. Par conséquent, il est en mesure de rassembler et de confronter entre elles les données provenant des registres des organes contributeurs. Cette étape se fait de manière automatisée. Elle vise à détecter les divergences et les incohérences entre les différents registres sur la valeur des données afin de procéder, si nécessaire, aux corrections requises.

3.6 Les personnes dont les données sont traitées sont la raison d'être du Référentiel. Afin de simplifier leurs démarches administratives, le projet prévoit, à la section 3.4, qu'elles peuvent exercer leur droit de rectification au moyen du guichet virtuel, en fournissant volontairement des données personnelles complémentaires les concernant. Elles peuvent aussi exercer leur droit de blocage prévu par la législation sur la protection des données. Lorsqu'une

⁵ Cf. EPINEY Astrid / ROVELLI Sophia, *Once-only et le principe de l'Etat de droit – Avis de droit établi sur mandat de privatim, la conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données*, in : digma, vol. 11, 2022.

personne exerce son droit d'opposition à la communication de ses données référentielles, cela est signalé aux organes susceptibles de les utiliser.

3.7 La procédure d'accès aux données du Référentiel cantonal est régie à la section 3.5. L'accès est soumis à une procédure d'autorisation. L'organe demandeur est tenu d'indiquer les données auxquelles il souhaite avoir accès et quelles bases légales justifient cet accès. La décision statuant sur la demande d'accès peut faire l'objet d'une réclamation auprès de la Direction. L'ATPrDM peut intervenir conformément à la LPrD. L'ordonnance précisera les détails de la procédure, qu'elle pourra simplifier pour les demandes d'accès aux données référentielles de base.

3.8 Finalement, la section 3.6 de la loi est consacrée à la sécurité et à la protection des données ainsi qu'à la sécurité des infrastructures et des applications. Elle interdit en particulier l'utilisation du Référentiel cantonal à des fins de profilage ou d'investigation en l'absence d'une base légale adéquate.

4 Incidences financières et en personnel

4.1 Sur le plan des incidences financières, le Référentiel cantonal a été financé depuis le début des travaux en puisant dans l'enveloppe budgétaire informatique gérée par le SITel. Pour l'essentiel, le Référentiel cantonal est une solution développée en interne.

4.2 Le Référentiel est soumis à des licences commerciales qui entraînent des dépenses annuelles de l'ordre de 200 000 francs ainsi qu'à des frais de maintenance de l'ordre de 840 000 francs. Des adaptations fonctionnelles doivent encore être réalisées (exigences des bases légales, évolutions d'interfaces nécessaires à l'intégration de nouvelles applications de l'Etat ou de plateformes centrales fédérales en cours de migration⁶). Elles sont évaluées, jusqu'en 2028, à des dépenses totales de l'ordre de 1 500 000 francs. Toutefois, l'engagement de ces montants est conditionné aux décisions du Conseil d'Etat dans le cadre du budget.

4.3 La gestion et l'harmonisation des registres mobilisent depuis toujours des ressources humaines, tant au SITel que dans les différentes unités administratives. Ces ressources sont nécessaires pour garantir que les traitements de données soient conformes aux règles et adaptés aux besoins de chaque partie prenante. Désormais, les rôles sont mieux définis. Une partie des tâches ne relève plus directement du SITel. L'Etat a choisi de centraliser certaines missions au sein du SSD afin d'améliorer la gouvernance des données et la collaboration entre les différents organes et registres impliqués.

Depuis 2023, un responsable du Référentiel cantonal (intendant) travaille de manière durable au sein du SSD. Cette personne joue un rôle central dans la gestion des données de référence utilisées par les services publics du canton de Fribourg. Elle veille à la qualité, à la cohérence et à l'harmonisation des données de référence, facilitant ainsi leur utilisation efficace et sécurisée par les différentes parties prenantes. Pour soutenir ce travail, un spécialiste des données (appelé « data scientist ») a été engagé d'abord sur une durée déterminée. Il s'occupe d'harmoniser les données sous l'angle technique afin que les différents registres puissent fonctionner ensemble, notamment ceux des services pilotes du Référentiel cantonal. Etant donné le rôle central que le SSD jouera à l'avenir dans la gestion des données référentielles, il est prévu de rendre cette fonction permanente. Finalement, la Chancellerie transférera en 2026 au SSD le poste (80 %) de la personne chargée de la gouvernance des données référentielles durant la phase pilote (gestion de la conformité, gestion des droits d'accès, coordination des travaux de la commission de gouvernance des données référentielles). Ce poste sera également occupé de manière pérenne.

⁶ Intégration de plateformes centrales fédérales : a) Accès au service national des adresses (SNA) découlant de la loi sur le Service national des adresses (LSAdr). Le SNA doit permettre la collecte de coordonnées fiables et à jour sur les personnes hors canton en relation avec l'Etat de Fribourg. b) Migration du futur registre fédéral des entreprises.

4.4 Les coûts de maintenance du Référentiel cantonal sont portés uniquement par l'Etat. L'Etat et les communes assument de longue date chacun à leur niveau les frais liés aux ressources humaines engagées dans la gestion des données référentielles.

4.5 Les conséquences financières du projet telles que décrites ci-dessus n'atteignent clairement pas les montants susceptibles de déclencher le referendum financier.

5 Conformité au droit supérieur

5.1 Le principe « Once-Only » est mentionné dans la Déclaration de Tallinn⁷ relative à la cyberadministration et fait partie de la stratégie suisse de cyberadministration. Plusieurs études juridiques menées aux niveaux européen et suisse montrent que son introduction dans le fonctionnement et l'organisations des collectivités publiques est possible moyennant le respect de l'Etat de droit et la protection des droits fondamentaux.

5.2 Le projet s'efforce de mettre en œuvre chacune des exigences formulées. Plusieurs garde-fous sont prévus dans le but de prévenir le risque de traitements abusifs des données : le catalogue des données référentielles est limité, les accès aux données sont strictement encadrés et des mesures d'ordre technique et organisationnel sont mises en place dans le but d'assurer la sécurité des données. Le projet satisfait ainsi aux exigences du droit supérieur.

6 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

6.1 Les communes sont les détentrices des données de base sur les habitants et habitantes. Elles sont donc organes contributeurs, car elles fournissent les données issues du registre des habitants au Référentiel cantonal. Elles participent activement à la mise en œuvre du principe « Once-Only ». Elles peuvent aussi devenir organes utilisateurs si elles en font la demande et remplissent les conditions d'accès aux données. Leur implication est essentielle pour assurer la qualité et la mise à jour des données, notamment en cas de divergences détectées, qu'elles doivent corriger rapidement.

6.2 Le projet ne modifie cependant pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Les communes continuent de récolter et de gérer les données du registre des habitants conformément à la législation applicable et à fournir les données statistiques par les canaux habituels de communication.

6.3 Les mécanismes du Référentiel cantonal sont dorénavant utilisés pour identifier les éventuelles erreurs dans les données du registre des habitants. En cas de mise en évidence d'une divergence, une notification est alors adressée au ou à la préposé-e au contrôle des habitants de la commune concernée pour qu'il ou elle procède rapidement aux vérifications requises et, en cas de besoin, apporte les corrections nécessaires.

⁷ La déclaration de Tallinn, du 6 octobre 2017, est une déclaration commune des 32 pays membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (dont la Suisse) visant à promouvoir la cyberadministration, en proposant des prestations administratives autant que possible en ligne et de les rendre accessibles à tous. Pour plus d'information : [La Suisse signe la déclaration européenne relative à la cyberadministration](#)

7 Effets sur le développement durable

Les bases légales du Référentiel cantonal actuellement en vigueur ont fait à l'époque de leur adoption l'objet d'une évaluation Boussole 21 qui s'est révélée très positive. Comme le présent projet ne modifie pas fondamentalement les principes de base de ce Référentiel mais en développe les aspects organisationnels en tenant compte de la phase pilote, il a paru disproportionné de procéder à une nouvelle évaluation de ce type.

8 Commentaire des dispositions

Article 1 **Objet et but**

Cette disposition sépare mieux le guichet virtuel et le Référentiel cantonal pour en faire deux éléments distincts de rang égal en matière de cyberadministration à l'échelon cantonal (al. 1). Tandis que le guichet virtuel est une infrastructure qui gère les relations entre l'administration et la population (« Front Office », al. 2), le Référentiel cantonal est une infrastructure de traitement de données interne propre à l'État qui permet à l'administration d'être plus efficiente et plus efficace (« Back Office », al. 3).

Article 2 **Application aux communes**

L'alinéa 2 précise l'application de la LCyb aux communes. L'alinéa 3, qui traite de l'implication des communes dans la phase pilote, est abrogé, cette dernière prenant fin.

Article 3 **Terminologie**

Une lettre e1, qui donne la définition du Référentiel cantonal, est ajoutée à l'alinéa 1. Le choix de créer une plateforme centralisée permet de confier sa gestion à un organe spécialisé, tandis que le caractère décentralisé des sources de données offre une meilleure protection contre le risque de corruption des données. Les autres définitions propres au Référentiel cantonal font l'objet de l'article 17a (cf. le renvoi de l'art. 3 al. 2).

Articles 5 et 5a **Traitement de données personnelles dans le guichet virtuel**

L'article 5a al. 1 reprend, sur le fond, le contenu des articles 14 al. 2 et 17 al. 2, 2^e phr., du texte actuel.

L'article 5a al. 2 (qui est une nouvelle disposition) doit être lu en relation avec l'article 5 al. 1 (déjà présent dans la LCyb), qu'il complète. Le guichet virtuel doit impérativement pouvoir vérifier certaines données d'identité de la personne qui y accède. Cette vérification nécessite dans certains cas l'utilisation de procédés ou de mécanismes complexes relevant du fonctionnement du guichet (notamment des resynchronisations) qu'il serait particulièrement difficile d'expliquer à un ou une profane et pour lesquels il n'est donc pas possible d'obtenir un consentement véritablement « libre et éclairé ». L'article 5a al. 2 vise dès lors à faire état de manière transparente de l'existence de ces mécanismes particuliers.

L'article 5 al. 1 a été adapté suite à l'introduction de l'article 5a (modification du titre médian) et modifié de manière à supprimer une redondance (suppression des termes « du service », ce dernier n'étant rien d'autre qu'une prestation, déjà mentionnée dans la phrase).

Art. 14 **Conditions d'accès**

Outre l'abrogation de l'alinéa 2 liée à l'introduction de l'article 5a (cf. commentaire précédent), le titre médian de cette disposition est modifié en « Conditions d'accès » (au guichet virtuel) en lieu et place de « droit d'accès », cette dernière notion étant utilisée plutôt dans d'autres contextes.

Article 17 *Référentiel cantonal – Principes*

Cette disposition constitue la base légale formelle nécessaire à la pérennisation de l'exploitation du Référentiel cantonal mais aussi de l'identifiant cantonal de personne (ICP) et de l'identifiant cantonal d'unité locale (ICU). Ce dernier est un identifiant spécifique aux personnes morales et aux entreprises qui permet notamment de distinguer les différentes filiales d'une même entité. La base légale offre aussi une description sommaire de sa composition et de son fonctionnement. L'ensemble est précisé dans les normes qui suivent.

Article 17a *Terminologie propre au Référentiel cantonal*

Cette disposition introduit quelques définitions de termes utilisés dans le titre consacré au Référentiel cantonal, afin d'en expliciter le fonctionnement et l'organisation :

- > La lettre a nomme de manière générique l'ensemble des données que contient le Référentiel cantonal.
- > La lettre b définit les nomenclatures, une catégorie spéciale de données présentes dans le Référentiel cantonal. Il s'agit de données *non-personnelles*, telles des adresses de bâtiments (sans lien avec une personne), des intitulés de catégories de données, des répertoires, ou encore des abréviations ou libellés standardisés servant de référence, nécessaires à l'harmonisation des registres (cf. à ce sujet la page de l'Office fédéral de la statistique consacrée aux nomenclatures et au catalogue officiel des caractères⁸). Comme il ne s'agit pas de données personnelles, aucune base légale n'est nécessaire pour les traiter. Elles sont néanmoins mentionnées à titre d'information car elles peuvent faire l'objet d'un accès propre.
- > La lettre c relative aux « données métier » constitue une définition *a contrario* des données référentielles puisqu'elle indique une catégorie de données que le Référentiel cantonal *ne traite pas*, en raison du fait qu'elles ne sont utiles qu'à un nombre limité d'organes (cf. art. 18 al. 1 let. d).
- > La lettre d définit les organes contributeurs comme étant ceux qui fournissent des données au Référentiel cantonal. Ils sont soumis à des règles spéciales à définir à l'échelon réglementaire (cf. art. 17e al. 2 et 3).
- > La lettre e définit les organes utilisateurs comme étant ceux qui utilisent les données du Référentiel cantonal. Des règles spéciales sont prévues pour eux à la section 3.5 de la loi.
- > La lettre f définit l'identifiant cantonal de personne (ci-après : ICP), introduit dans la LGCyb en 2016, et fixe différentes conditions quant à sa composition. Cet identifiant est aujourd'hui pérenne et répandu à l'échelon du canton et des communes et est utilisé pour identifier aussi bien les personnes physiques que les personnes morales et d'autres organisations.
- > La lettre g définit l'identifiant cantonal d'unité locale (ci-après : ICU). Il complète l'ICP des personnes morales et organisations et permet d'en identifier les unités locales (telles des succursales ou lieux d'activité séparés du siège de la personne morale ou de l'organisation dont ils dépendent). Il est également pérenne.

Article 17b *Direction et service compétents*

Durant la phase pilote, la responsabilité du Référentiel cantonal et du projet pilote y relatif a été confiée à la CGDR, rattachée à la Chancellerie d'Etat conformément à l'ordonnance pilote (cf. art. A1-1). La CGDR a joué un rôle essentiel de gestion, de direction et de supervision à chaque étape du développement du Référentiel cantonal. Après la phase pilote, en raison du rôle fondamental joué dans ce domaine par le SSD, le Conseil d'Etat a décidé de rattacher le Référentiel cantonal à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation (DEEF). Celle-ci aura la responsabilité d'exploiter le Référentiel cantonal, de veiller à son développement futur en conformité avec la loi et les bonnes pratiques et de continuer à assurer sa bonne gouvernance (al. 1). Elle assumera aussi des tâches plus juridiques comme l'examen ou le réexamen des demandes d'accès aux données du Référentiel cantonal.

L'alinéa 2 prévoit que la gestion courante et opérationnelle du Référentiel cantonal est attribuée à un service spécialisé subordonné à la Direction. En raison des compétences particulières qu'exige la gestion du Référentiel cantonal, le SSD a été désigné par le Conseil d'Etat pour assumer cette nouvelle tâche. Ce service dispose de tout le savoir-faire requis en matière d'exploitation et d'analyse de données, de systèmes de gestion de banques de données et de langages de programmation. Il sera appelé à coordonner le travail entre les différents organes partenaires.

⁸ Catalogue officiel des caractères, Nomenclatures

Article 17c Ressources informatiques

Le support et la gestion techniques liés à l'infrastructure et à l'architecture du Référentiel cantonal sont confiés au SITel. Celui-ci assume notamment la sécurité du Référentiel cantonal en tant qu'infrastructure informatique de l'Etat.

Article 17d Commission spécialisée

1. Le Référentiel cantonal présente un certain degré de technicité et constitue une infrastructure transversale à laquelle participent plusieurs organes appartenant à des Directions, voire à des collectivités, différentes. Ces caractéristiques justifient l'institution d'une commission consultative, dont certaines tâches sont reprises de l'actuelle CGDR.

2. La commission est rattachée à la Direction compétente (al. 1). Même si elle conserve le même nom que durant la phase pilote (CGDR), son rôle et ses tâches ne sont plus les mêmes. Elle n'aura plus de fonction opérationnelle ; elle fonctionnera désormais comme conseil et soutien de la Direction dans les domaines de la technique, du droit et de la gestion et gouvernance des données, en relation avec le fonctionnement, l'organisation et l'évolution du Référentiel cantonal (al. 2). Elle aura aussi des tâches de conciliation en cas de différends entre certains organes (cf. art. 17h al. 2). Elle intègre plusieurs spécialistes de l'administration cantonale et communale dans des domaines importants pour le Référentiel cantonal ; la composition de la Commission doit refléter son caractère transversal, ses tâches et son organisation étant précisées par voie d'ordonnance (al. 3). Forte de la coopération initiée durant la phase pilote, la commission intègre aussi le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données avec voix consultative (al. 4). Cette participation a pour but de permettre autant que possible la résolution, en amont, d'éventuels problèmes de protection des données. La garantie de l'indépendance du ou de la préposé-e lui assure de pouvoir toujours intervenir auprès des organes en charge du Référentiel comme il ou elle peut le faire avec n'importe quel autre organe.

Article 17e Organes contributeurs

1. Les organes contributeurs jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement et l'organisation du Référentiel cantonal puisque ce sont eux qui entretiennent les registres sources fournissant l'ensemble des données référentielles de personnes et organisations. Le projet laisse toutefois au Conseil d'Etat la compétence de définir par voie d'ordonnance les registres sources les plus utiles pour le Référentiel cantonal et les organes contributeurs chargés de l'alimenter, ainsi que les obligations qui incombent à ces derniers (al. 2). Il appartiendra ensuite à la Direction de délimiter plus précisément le cercle des personnes dont les données seront intégrées dans le Référentiel cantonal (« périmètre des données »), afin de restreindre dans la mesure utile la marge de manœuvre des organes contributeurs. Ces délégations sont nécessaires afin d'assurer une évolution dynamique du Référentiel cantonal répondant aux besoins de l'administration.

2. A ce jour, la liste des registres sources correspond pour l'essentiel à celle figurant à l'article A2-1 de l'ordonnance pilote. Quant aux obligations incombant aux organes contributeurs, elles portent sur la conformité des traitements, la qualité des données, le respect des bonnes pratiques et le comportement à suivre en cas d'annonce d'une divergence sur la valeur d'une donnée. Si l'organe contributeur est un organe fédéral, un accord est passé avec ce dernier, dès lors que le droit cantonal ne peut pas imposer des obligations aux organes de la Confédération. De tels accords sont déjà en vigueur.

Article 17f Organes utilisateurs

Les organes utilisateurs sont ceux qui accèdent aux données du Référentiel cantonal conformément à l'autorisation qui leur a été accordée (cf. art. 22 ss). Ils sont tenus de traiter les données auxquelles ils ont accès conformément aux normes en vigueur et aux recommandations qui leur sont communiquées.

Article 17g Communes

Cette disposition tient compte de la situation des communes. Elles sont organes contributeurs puisqu'elles fournissent au Référentiel cantonal les données provenant du registre des habitants (cf. § 1.3 ci-dessus). Mais elles peuvent aussi devenir des organes utilisateurs en déposant, auprès de la Direction, une demande d'accès au Référentiel cantonal. Le fait que le registre des habitants récolte une grande partie des données disponibles au niveau cantonal ne signifie pas

que tous les organes communaux peuvent obtenir un accès sans condition à toutes ces données. Les organes communaux qui veulent obtenir un accès au Référentiel cantonal doivent remplir les mêmes conditions et suivre la même procédure de demande d'autorisation que les autres organes, sauf disposition contraire (al. 2). Ainsi, l'article 23 al. 2 permet au Conseil d'Etat de mettre en place des solutions simplifiées pour les demandes d'accès aux données de base, notamment en faveur des communes.

Article 17h Gestion des différends

1. L'une des principales caractéristiques du Référentiel cantonal est que son fonctionnement nécessite une collaboration étroite et coordonnée de plusieurs organes appartenant à des Directions distinctes, voire à des collectivités distinctes. Des différends pourraient toutefois survenir dans le cadre de cette collaboration, qui ne pourront pas toujours être tranchés par une autorité hiérarchique commune. L'article 17h propose dès lors des règles en matière de gestion des différends opposant des organes appartenant à différentes Direction ou différentes collectivités, qui vont globalement dans le même sens que les articles 18 ss du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA) (RSF 150.1).

2. Les différends ici visés sont ceux qui portent par exemple sur des questions de compétence (des organes contributeurs s'estiment chacun incompétents pour actualiser une catégorie de données, et prétendent qu'il appartient à l'autre de s'en charger), de périmètre ou de catalogue des données à traiter, d'interopérabilité ou de formats d'échange et de l'actualisation de ces derniers. Cette procédure de résolution des différends ne se substitue pas et ne constitue pas une alternative aux voies de droit existantes, et elle ne concerne pas les questions d'accès au Référentiel, régies exclusivement par les articles 22 ss.

3. L'alinéa 1 reprend la règle ordinaire selon laquelle un différend survenant au sein d'une même Direction est résolu par cette dernière. L'alinéa 2 prévoit la recherche d'une solution par la négociation, au besoin avec l'aide de la CGDR, lorsqu'un différend oppose deux organes appartenant à deux Directions ou collectivités publiques différentes (à l'exclusion de l'ATPrDM). En cas d'échec des négociations, le Conseil d'Etat tranche (al. 3). Les parties concernées n'ont pas l'obligation de faire appel à la CGDR, et le refus de l'une d'elle de négocier, avec ou sans l'aide de la CGDR, équivaut à un échec des négociations.

Article 18 Données du Référentiel cantonal

1. L'alinéa 1 circonscrit la catégorie des données référentielles de manière positive et négative. Il doit être lu conjointement avec les définitions qui figurent à l'article 17a al. 1 let. a et c. Concrètement, les données référentielles correspondent aux données d'identification communes à plusieurs collectivités publiques (al. 1 let. a) et aux coordonnées (adresse du domicile principal ou du siège, etc.) d'une personne ou d'une organisation (al. 1 let. b). S'y ajoutent, pour les personnes physiques, leurs liens familiaux directs (ceux qui figurent dans le registre des habitants, soit, comme le prévoit l'art. 4 al. 2 let. a et c LCH, les ascendant-e-s et descendant-e-s directs ; al. 1 let. c ch. 1) et, pour les personnes morales et autres organisations, leurs liens juridiques ou économiques avec d'autres organisations (succursale, entité-mère, entité-fille, faitière, etc. ; al. 1 let. c ch. 2). La définition exclut « les données métiers », c'est-à-dire celles qu'une autorité récolte dans le but d'accomplir une mission spécifique que la loi lui attribue à titre spécial et individuel (al. 1 let. d), à l'exception de celles du registre des habitants et des identifiants sectoriels utilisés par les métiers. Ainsi, les données référentielles ne comprennent pas, par exemple, les données fiscales, les données médicales ou encore les données de police.

2. Le périmètre des données traitées dans le Référentiel (soit le cercle des personnes dont les données y sont enregistrées) dépend, d'une part, des organes contributeurs et de leurs registres sources, qui doivent être définis par le Conseil d'Etat (art. 17e al. 2) et, d'autre part, des précisions qui doivent être données à ce sujet par la Direction (art. 17e al. 3). Il reste donc à définir avec précision ces données. Comme le fait l'article 17e pour la liste des organes contributeurs et leurs obligations, l'alinéa 2 prévoit, pour la définition des données personnelles traitées dans le Référentiel, une répartition des compétences réglementaires entre le Conseil d'Etat et la Direction : le premier définit de manière générale les catégories de données traitées, et la seconde en donne le catalogue détaillé (c'est-à-dire la liste des types précis de données). Cette répartition des compétences est justifiée par la nécessité de pouvoir faire preuve d'une plus grande agilité, en procédant à des adaptations régulières et rapides du catalogue aux besoins du Référentiel et des organes utilisateurs.

3. L'alinéa 3 pose le principe selon lequel le Référentiel cantonal ne contient pas de données sensibles. La phase pilote a toutefois mis en évidence le besoin de traiter exceptionnellement l'une ou l'autre de ces données dans le cadre du Référentiel, lorsqu'elle est indispensable à l'accomplissement d'une tâche courante qui concerne un grand nombre de personnes. C'est tout particulièrement le cas du code religion qui est notamment nécessaire au prélèvement de l'impôt paroissial. Il ne suffit cependant pas qu'une donnée sensible soit indispensable à l'accomplissement d'une tâche courante et concerne un grand nombre de personnes pour qu'elle puisse figurer dans le Référentiel cantonal. L'alinéa 2 y ajoute en effet deux conditions supplémentaires :

- > Le traitement centralisé de ces données dans le Référentiel ne doit pas présenter un risque élevé d'atteinte pour les droits des personnes concernées (al. 2 let. a).
- > Des mesures de sécurité particulières (par exemple « chiffrement ») doivent être mises en place (al. 2 let. b).

Par ailleurs, la liste exhaustive des données référentielles sensibles devra figurer dans une ordonnance du Conseil d'Etat (al. 2, phr. intr.), dont le projet sera soumis au préalable à l'ATPrDM (art. 50 al. 1 let. c LPrD). La présence de données sensibles sera ainsi transparente pour les citoyens et les citoyennes.

Article 18a Données référentielles de base

Les données référentielles de base représentent un socle limité de données qui contiennent les informations minimales nécessaires à l'identification d'une personne ou d'une organisation. Il s'agit de données telles que les noms et prénoms officiels ou la raison sociale, le sexe, la date de naissance ou la date de création d'une entreprise, l'adresse ou encore la forme juridique pour les sociétés (al. 1). Compte tenu de leur caractère essentiel et non-sensible, l'accès aux données référentielles de base doit pouvoir être accordé aux organes du canton et des communes au terme d'une procédure simplifiée et accélérée (cf. art. 23 al. 2, seconde phrase). Par ailleurs, ces données doivent faire l'objet de mises à jour régulières et fréquentes destinées à en assurer l'harmonisation avec celles des autres registres (al. 3). Pour des raisons de transparence, le Conseil d'Etat établira la liste des données référentielles de base par voie d'ordonnance (al. 4).

Article 19 Identifiants – Liste

Les identifiants sont essentiels pour organiser et structurer de manière logique des données provenant de plusieurs registres et pour assurer l'interopérabilité entre des systèmes d'information partenaires. En cas d'interfaçage entre deux ou plusieurs registres, ils permettent de créer des relations entre chaque registre et ainsi d'ordonner de manière rapide et sûre les données qui se rapportent à une seule et même personne ou organisation. Il est ainsi possible non seulement de compléter les données d'une personne ou d'une organisation provenant d'un registre avec celles d'un autre registre, mais aussi d'identifier rapidement quelles sont les données divergentes entre registres. Conformément à l'un des buts du Référentiel cantonal qui est de réunir sous une forme structurée les données référentielles provenant de plusieurs registres distincts, il est essentiel qu'il permette de traiter et transmettre les identifiants destinés notamment à garantir l'identification univoque et le caractère officiel des données dans chaque registre. L'alinéa 1 donne la liste des principaux identifiants utilisés aux échelons fédéral et cantonal que l'on retrouve dans le Référentiel cantonal. L'alinéa 2 rappelle que le traitement de chaque identifiant doit respecter le droit fédéral ou cantonal qui lui est applicable. Cela concerne, par exemple, le traitement systématique du numéro AVS (ci-après : NAVS), lequel est soumis aux exigences des articles 153b ss de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10).

Article 19a Identifiants – Traitement systématique

Dans une base de données structurées, traiter systématiquement un identifiant signifie que cet identifiant peut être lié à n'importe quelle autre donnée quels que soient les moyens et procédés utilisés lors d'une opération de traitement, notamment la collecte, l'enregistrement, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, etc. Il est alors « systématiquement lié à d'autres données ».

Afin d'éviter tout risque d'abus, un identifiant n'est communiqué systématiquement à un autre organe que si ce dernier est autorisé à le traiter systématiquement (al. 2). Ainsi, par exemple, le NAVS n'est pas communiqué aux organes qui ne sont pas inscrits comme utilisateurs systématiques du NAVS conformément à l'article 153f LAVS. Un

identifiant propre à une autorité n'est pas non plus communiqué à un organe tiers. Font exception à cette règle les identifiants de bâtiments et de logements, dans la mesure où le droit qui les régit autorise leur diffusion.

A noter par ailleurs que la communication dans un cas d'espèce des identifiants suit les règles habituelles en matière de communication de données prévues par la LPrD.

Article 20 *Traitement automatisé des données*

En principe, les traitements de données mis en œuvre dans le Référentiel cantonal correspondent à des traitements automatisés. Il s'agit de processus par lesquels des données sont modifiées, analysées ou gérées en utilisant des systèmes informatiques, des logiciels et des algorithmes sans intervention humaine directe significative. L'alinéa 1 décrit en six étapes le fonctionnement du Référentiel cantonal. Une intervention humaine est requise dans des cas particuliers, tels l'observation et la correction d'erreurs, la survenance d'anomalies ou pour procéder à des opérations de traitement spécifiques. Le Conseil d'Etat règle la procédure par voie d'ordonnance (al. 2) et limite au besoin les appariements qui peuvent être effectués (al. 1 let. d).

Article 20a *Traitements à des fins statistiques*

Le SSD produit de manière neutre et indépendante des informations statistiques sur la structure, l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement à l'échelon cantonal. Il est responsable, en sa qualité de service public, de la production, de l'analyse et de la diffusion des données statistiques de base nécessaires à la politique, l'économie, l'Etat et la société. Le recours accru aux données administratives existantes permet d'éviter d'effectuer des sondages ou des recensements ou encore de solliciter d'autres services des collectivités publiques. Dès lors que le Référentiel couvre un volume suffisant de données référentielles de base présentant un taux d'exactitude élevé, il importe qu'il puisse être utilisé également à des fins statistiques. Les traitements de données à des fins statistiques restent bien entendu soumis aux dispositions pertinentes des législations sur la statistique et sur la protection des données.

Article 21 *Règles de gestion*

1. Cette disposition contient les principales règles de gestion des données du Référentiel cantonal. Elle sera complétée par des règles plus précises dans l'ordonnance du Conseil d'Etat.
2. L'alinéa 1 introduit le principe « Once-Only » dans le fonctionnement du Référentiel cantonal. La solution retenue ne correspond cependant pas à une conception absolue de ce principe selon lequel chaque donnée ne devrait être récoltée qu'une seule fois, mais elle y tend. Selon la solution retenue, qui optimise l'interopérabilité, le Référentiel cantonal hiérarchise et compare entre elles des données référentielles provenant de plusieurs sources déterminées en vue d'identifier d'éventuelles divergences et procède aux corrections requises avant de les rendre accessibles aux organes utilisateurs. Par conséquent, les organes contributeurs qui entretiennent ces sources continueront de collecter directement auprès des personnes concernées les données qu'elles transmettent au Référentiel cantonal.
3. L'alinéa 2 pose le principe selon lequel les organes contributeurs sont responsables de la qualité et de la conformité des données qu'ils fournissent au Référentiel cantonal. Il leur incombe également de veiller à ce que le traitement qu'ils en font soit conforme aux bonnes pratiques et aux exigences légales relatives à la protection des données notamment. Ils conservent cette responsabilité tout au long du cycle de vie des données. Cela signifie qu'ils doivent non seulement procéder à la collecte initiale des données avec soin, mais également procéder aux vérifications et aux corrections des données qui leur sont demandées. Par « qualité des données », on entend leur actualité et leur exactitude.
4. L'alinéa 3 règle la question des droits d'écriture et de mutation sur les données référentielles. Pour en assurer la qualité, le cercle des personnes ayant la compétence de les modifier doit être aussi restreint que possible. En pratique, les droits d'écriture sont accordés au cas par cas soit aux personnes responsables de l'intendance des registres sources au sein des organes contributeurs, soit au personnel spécialisé du SSD.
5. L'alinéa 4 traite la question de la durée de conservation des données dans le Référentiel cantonal. Tant qu'un organe contributeur traite activement une donnée référentielle dont il a la responsabilité, cette donnée est conservée et mise à jour dans le Référentiel cantonal et partagée avec les organes utilisateurs autorisés. Lorsqu'un organe

contributeur la désactive (soit parce qu'elle est supprimée, soit parce qu'elle est archivée), une notification est adressée au Référentiel cantonal. La donnée concernée y est définitivement supprimée après une période de conservation de dix ans au maximum, si aucun autre organe contributeur ne la traite. Cette durée de conservation correspond notamment au délai de prescription des dettes fiscales prévu à l'article 152 al. 3 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1). Le but est qu'il soit possible, le cas échéant, de retrouver une précédente adresse d'un ou d'une administré-e qui ne se serait pas intégralement acquitté-e d'une obligation. Néanmoins, l'accès aux données référentielles qui ne sont plus d'actualité n'est pas libre. Il est restreint aux seuls organes utilisateurs pouvant justifier d'un besoin d'accès aux données historiques conformément à l'article 23 ci-dessous.

6. L'alinéa 5 confère au Conseil d'Etat la compétence de préciser par voie d'ordonnance les dispositions qui précèdent.

7. Une part importante du traitement de données effectué au moyen du Référentiel cantonal consiste à croiser entre elles des données provenant de plusieurs sources dans le but de mettre en évidence d'éventuelles divergences. La plupart de celles-ci sont traitées et résolues de manière automatisée grâce à l'introduction de règles de hiérarchie entre les différents registres sources. Dans certaines situations, des vérifications manuelles doivent cependant être entreprises. C'est le cas lorsque, à la suite d'un contrôle de qualité, une suspicion d'erreur dans les données survient. En pareille circonstance, une notification est adressée à l'organe contributeur responsable. Celui-ci doit alors procéder aux vérifications nécessaires et, le cas échéant, aux corrections requises (al. 2 *in fine*). Pour permettre la réalisation des buts du Référentiel cantonal, il est très important que les organes concernés répondent rapidement aux notifications qui leur sont adressées. C'est pourquoi le projet autorise le Conseil d'Etat à édicter, par ordonnance, des mesures visant à inciter les organes concernés à donner suite aux notifications dans les meilleurs délais (al. 5).

Article 21a Droits de la personne concernée – En général

Cette disposition rappelle que les personnes dont les données sont traitées dans le Référentiel peuvent exercer les droits que leur confère la législation sur la protection des données, dont la mise en œuvre est précisée dans les dispositions qui suivent.

Article 21b Droits de la personne concernée – Droit de rectification

1. Le droit de rectification fait partie des droits reconnus par la législation sur la protection des données (cf. art. 33 al. 2 let. a LPrD). Il permet à la personne dont les données personnelles font l'objet d'un traitement et qui constate que des données la concernant sont inexactes ou incomplètes d'en demander la correction au responsable du traitement. Selon cette disposition, la Direction compétente peut introduire la possibilité d'exercer ce droit au moyen du guichet virtuel. Cette possibilité, une fois introduite, n'exclura ni ne limitera de quelque manière que ce soit la possibilité pour les personnes concernées d'exercer leur droit de rectification par une autre voie.

2. Le droit à la rectification n'est cependant pas absolu. La personne concernée ne peut pas elle-même directement modifier les données la concernant, mais peut déposer une demande dans ce sens. Le traitement de sa demande incombe à l'organe contributeur responsable de la donnée. Pour le reste, la législation sur la protection des données s'applique, notamment en ce qui concerne la procédure et les voies de droit (cf. art. 34 LPrD).

Article 21c Droit d'opposition

1. Le droit d'opposition à la communication de données personnelles (ou droit de blocage) fait partie des droits reconnus à toute personne par la législation sur la protection des données (cf. art. 31 LPrD). Il permet à un individu de demander à un responsable du traitement de ne pas communiquer à des tiers certaines informations le concernant. Le Référentiel cantonal contient une fonction qui permet d'assurer le respect du droit de blocage.

2. Conformément à l'alinéa 1, le droit d'opposition peut être exercé de deux manières. La personne peut soit s'opposer à la divulgation de son adresse à des tiers (blocage d'adresse), soit s'opposer à la divulgation de toutes les données référentielles à des tiers (blocage de renseignements).

3. Selon l'alinéa 2, la Direction peut introduire la possibilité pour les usagers et les usagères du guichet virtuel d'exercer leur droit d'opposition par le guichet virtuel, comme le prévoit l'article 21b al. 1 pour le droit de rectification. L'exercice de ce droit au moyen d'une prestation disponible sur le guichet virtuel présente l'avantage d'un signalement automatique dans le Référentiel cantonal pour que les organes utilisateurs en soient informés rapidement.

4. L'alinéa 3 établit clairement les responsabilités en matière de mise en œuvre du droit d'opposition. Dans le Référentiel cantonal, l'exercice d'un droit de blocage est signalé aux organes utilisateurs avec l'indication du type de blocage demandé. Concrètement, les données concernées sont marquées de manière visible. En revanche, la mise en œuvre effective du blocage incombe d'office aux organes utilisateurs puisque ce sont eux qui sont susceptibles de communiquer des données à des tiers.

5. Enfin, pour clarifier la portée de ce droit d'opposition, l'alinéa 4 renvoie aux limites de ce droit telles qu'elles sont posées à l'article 31 al. 2 LPrD : les accès aux données du Référentiel octroyés aux organes publics sur la base des articles 22 ss du projet ne sont pas concernés.

Article 22 Accès aux données du Référentiel cantonal – Principes

1. L'article 22 est la première des dispositions consacrées à l'accès aux données référentielles par les organes utilisateurs. L'alinéa 1 décrit de manière exhaustive les entités qui peuvent demander un accès au Référentiel cantonal. Il s'agit des organes des collectivités publiques centralisées et décentralisées de la Confédération, des cantons et des communes, des Eglises reconnues, des personnes privées qui accomplissent une tâche de droit public et des personnes privées qui entretiennent des rapports particuliers avec l'Etat, soit parce qu'ils sont au bénéfice d'un mandat de prestations, soit parce qu'ils perçoivent des subventions en vue d'accomplir une certaine tâche. S'agissant des organes de la Confédération et d'autres cantons, ils pourront demander un accès indirect à des fins d'intendance ou de recherche essentiellement. Le fait qu'une personne ou une entité puisse déposer une demande d'accès au Référentiel cantonal ne signifie pas qu'elle l'obtiendra automatiquement. Sous réserve de l'application de la procédure simplifiée que peut prévoir le Conseil d'Etat en vertu de l'article 23 et qui ne concerne que les organes de l'Etat et des communes du canton, chaque demande d'accès fait l'objet d'un examen minutieux sous l'angle de la légalité. En l'absence d'un motif justificatif autorisant le traitement des données qui font l'objet de la demande d'accès, aucun accès n'est accordé.

2. Conformément à l'alinéa 2, les accès se font par procédure d'appel au sens de l'article 4 al. 1 let. e LPrD ou par communication automatisée de données, voire par d'autres moyens d'accès plus restrictifs comme un accès indirect. Un accès par procédure d'appel est un mode de communication par lequel les destinataires, en vertu d'une autorisation du responsable du traitement, décident de leur propre chef, sans contrôle préalable, du moment et de l'étendue de la communication. Quant aux communications automatisées, elles s'effectuent au moyen d'interconnexions de registres ou par abonnements à des messages de mutations délivrés selon un rythme ou des critères préétablis ; Elles restent cependant soumises à une ou plusieurs conditions préalables, mais la réalisation de ces conditions fait l'objet d'une vérification automatisée par le système.

3. Le périmètre et le catalogue des données auxquels chaque organe ou chaque personne est autorisé à accéder sont définis de manière individuelle (al. 3). Par « périmètre des données », on entend la population ou le cercle des personnes dont les données sont accessibles, par ex. par zone géographique ou selon d'autres critères restrictifs. Quant au catalogue des données, il s'agit de l'ensemble des attributs disponibles parmi les données référentielles. L'étendue du catalogue auquel chaque organe utilisateur peut accéder dépend de la finalité des traitements qu'il accomplit et de la législation applicable. Le Conseil d'Etat peut, en fonction des besoins, limiter le cercle des organes concernés, limiter les accès à des fins spécifiques ou les fins pour lesquelles l'accès peut être demandé (par exemple à des fins d'intendance), préciser le genre d'accès que ces organes peuvent obtenir (accès indirect, accès par procédure d'appel, par communication automatisée ou autres) et prévoir des restrictions d'accès relatives au périmètre et au catalogue des données (al. 5) ; cela permet une gestion souple de l'accès aux données en fonction des besoins et des impératifs de protection des données.

Article 23 Procédure

1. L'article 23 traite de la procédure d'accès aux données du Référentiel cantonal. L'alinéa 1 pose le principe selon lequel l'accès aux données personnelles du Référentiel cantonal est soumis à autorisation. Pour le reste, il appartient au Conseil d'Etat de régler les détails de la procédure (al. 2, 1^{re} phr.). Cela concerne notamment la désignation de l'autorité compétente pour octroyer l'autorisation, la forme de cette autorisation, la liste des informations à transmettre par l'organe requérant et le déroulement des différentes étapes de la procédure.

L'implication de l'ATPrDM sera précisée dans l'ordonnance d'exécution, comme c'est déjà le cas pour les règles de procédure ou processus pour l'accès aux données des habitants et habitantes dans la plateforme FriPers. Outre son rôle de surveillance, l'ATPrDM joue un rôle important de conseil et de préavis devant permettre aux unités administratives de l'Etat qui ont besoin de traiter les données référentielles d'acquiescer toujours davantage de compétences et de faire évoluer en confiance leurs systèmes d'information ainsi que leur organisation.

2. Dans la logique du principe « Once-Only », le Conseil d'Etat peut prévoir une procédure simplifiée pour l'autorisation d'accès aux données référentielles de base (al. 2, 2^e phr.). Cela devrait entraîner un gain de temps et d'efficacité important. Cette simplification paraît justifiée compte tenu du caractère relativement inoffensif des données de base et du risque peu élevé que représente leur traitement.

Cette procédure d'accès simplifiée est toutefois réservée aux organes de l'Etat (organes du Grand Conseil, du Pouvoir judiciaire, du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale telle que décrite dans l'ordonnance désignant les unités administratives) et des communes. Les autres entités ou personnes qui ont besoin d'obtenir un accès aux données référentielles devront obligatoirement passer par la procédure ordinaire.

3. L'alinéa 3 prévoit la possibilité de contester un refus ou des restrictions d'accès au moyen d'une réclamation adressée à la Direction. La décision de cette dernière peut à son tour être contestée par un recours devant le Tribunal cantonal conformément aux règles ordinaires. Cela signifie, comme le précise expressément l'alinéa 3, que les organes de l'Etat ne disposeront pas de cette possibilité, conformément au principe général selon lequel le droit public n'accorde usuellement pas à une autorité d'une collectivité la possibilité de recourir contre la décision d'une autre autorité de la même collectivité.

A noter également qu'il a été renoncé à octroyer à l'ATPrDM un droit de recours spécial tel qu'il était prévu dans l'avant-projet mis en consultation. L'ATPrDM a en effet déjà la possibilité d'agir sur la base des articles 56 ss LPrD, qui lui permettent au besoin d'ordonner la suspension, la modification ou la cessation de tout ou partie d'un traitement ainsi que l'effacement ou la destruction de tout ou partie des données personnelles traitées (cf. art. 58 al. 2 LPrD).

Article 23a Emoluments

En principe, l'accès aux données référentielles est gratuit pour les organes et les personnes autorisées (al. 1). Toutefois, si un ou plusieurs organes utilisateurs font valoir certains besoins particuliers qui nécessitent de développer des solutions « sur mesure », les frais supplémentaires en résultant doivent pouvoir être mis à leur charge. Le Conseil d'Etat définit ces cas par voie d'ordonnance.

Article 24 Mesures organisationnelles et techniques

1. L'article 24 aborde la question de la sécurité et de la protection des données du Référentiel cantonal.

2. L'alinéa 1 pose le principe selon lequel les données du Référentiel cantonal doivent être protégées contre tout traitement non autorisé. Il prescrit que cette protection doit être assurée par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, en tenant compte de l'évolution des technologies disponibles. Il s'agit d'une approche proactive et adaptable visant à garantir que les données restent en sécurité face aux menaces potentielles, tout en restant conformes aux normes actuelles et futures de sécurité des données.

3. L'alinéa 2 introduit une procédure de journalisation pour les opérations de traitement des données du Référentiel cantonal. Cette procédure a pour but de suivre et d'analyser les accès aux données, de détecter d'éventuels dysfonctionnements, et de répondre aux besoins de surveillance. Ce faisant, on favorise la transparence et la

responsabilité en matière de traitement des données, tout en permettant une réaction rapide en cas d'incidents ou d'abus.

4. Selon l'alinéa 3, le Conseil d'Etat a la responsabilité de régler les détails relatifs à la mise en œuvre des mesures de sécurité et de protection des données, y compris la journalisation des accès. Cette disposition permet au gouvernement cantonal d'ajuster et de personnaliser les mesures en fonction des besoins spécifiques, tout en garantissant une conformité globale aux normes de sécurité des données.

Article 25 *Sécurité des infrastructures et des applications*

L'article 25 traite la question de la sécurité des infrastructures et des autres moyens informatiques grâce auxquels le Référentiel cantonal fonctionne. Conformément aux règles générales relatives à la sécurité de l'information au sein de l'Etat et à l'article 17c al. 2, il revient au SITel d'assurer cette sécurité (al. 2). L'article 25 al. 1 insiste néanmoins sur la nécessité d'adopter une approche coordonnée entre la protection des données, la sécurité de l'information et la sécurité des moyens informatiques.

Par ailleurs, conformément à l'article 18 al. 2 LPrD, les données du Référentiel doivent être hébergées sur le territoire suisse ou sur celui d'un Etat garantissant un niveau de protection des données adéquat, règle à laquelle la présente loi ne déroge pas.

Article 25a *Interdiction de faire du profilage*

Cet article interdit strictement d'utiliser le Référentiel cantonal à des fins de profilage, procédé qui consiste à analyser ou prédire des éléments concernant la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité ou le comportement d'une personne (cf. art. 4 al. 1 let. f LPrD). Le Référentiel cantonal ne peut pas non plus être utilisé à des fins d'investigation, notamment pour mener des opérations de *fishing expedition*⁹ dans le cadre d'enquêtes très larges et non spécifiques.

Article 26 *Surveillance*

L'article 26 introduit différents mécanismes de surveillance. Selon l'alinéa 1, la Direction a la mission d'exercer une surveillance globale de la sécurité du fonctionnement et de l'organisation du Référentiel cantonal. L'alinéa 2 énonce des mesures de contrôle renforcées que la Direction peut prendre pour garantir le respect de la loi. Ces mesures comprennent l'avertissement et la suspension des accès au Référentiel cantonal. Ces actions sont envisagées comme des moyens proportionnés et graduels pour réagir aux violations de la loi et aux pratiques inadéquates. Elles visent à dissuader les comportements non conformes et à protéger les données personnelles stockées dans le Référentiel cantonal. L'alinéa 3 rappelle que les compétences de la Direction en charge de la sécurité de l'information dans ce domaine et celles de l'ATPrDM dans le domaine de la protection des données sont réservées. En cas de violation de la protection des données, l'ATPrDM peut prendre toute mesure supplémentaire nécessaire en parallèle des mesures prises par la Direction.

Article 37 *Décisions d'accès au Référentiel cantonal à la suite de l'adoption de la présente loi*

L'article 37 est une disposition de droit transitoire. L'ouverture progressive du Référentiel cantonal à l'ensemble des organes des collectivités publiques du canton et des communes occasionnera du travail et de nouvelles intégrations de données pour le SITel. Des priorités seront fixées par la Direction pour le traitement des demandes d'accès (al. 1).

Durant la phase pilote du projet, plusieurs organes ont bénéficié d'un accès au Référentiel sur la base d'une convention, prévue par les articles 8 al. 2 et A4-2 de l'ordonnance pilote. Cette dernière disposition prévoit que les conventions expirent avec la phase pilote et que leur renouvellement se fait conformément à une procédure spécialement prévue par la loi. L'article 37 al. 2 règle le problème en prévoyant la conversion des conventions passées durant la phase pilote en autorisations délivrées conformément à l'article 23. Comme il s'agit d'organes qui bénéficient déjà d'un accès au Référentiel, ils obtiendront l'autorisation par le biais de la procédure simplifiée prévue

⁹ Pratique qui consiste à se livrer à des investigations exploratoires ou indéterminées afin de recueillir des informations sur des comportements dont on n'a pas connaissance

à l'article 23 al. 2, quels que soient le périmètre et le catalogue des données concernées et quel que soit l'organe demandeur.

Art. 37 al. 1 let. f LEC *Collaboration avec d'autres entités*

Depuis 2005, tous les événements d'état civil des personnes suisses et étrangères sont enregistrés dans le Registre de l'état civil (Infostar), auquel tous les offices de l'état civil suisses sont raccordés. L'enregistrement est de la compétence exclusive des offices de l'état civil et s'effectue de manière décentralisée. Certains événements d'état civil sont pertinents pour le Référentiel cantonal, à l'instar de la date de naissance ou de décès, d'un changement de prénom ou de nom, d'un mariage, d'un divorce, d'un changement de sexe etc. Selon l'article 43a al. 3 du code civil suisse, la communication d'évènements d'état civil à des autorités cantonales doit être prévue au moyen d'une loi cantonale. La modification apportée à l'article 37 al. 1 de la loi du 14 septembre 2004 sur l'état civil (RSF 211.2.1), par l'ajout d'une lettre f, permet aux officiers et officières de l'état civil de communiquer les faits d'état civil pertinents relatifs aux personnes enregistrées dans le Référentiel cantonal à ce dernier. Le Conseil d'Etat fixera la liste des données pertinentes par voie d'ordonnance.



Botschaft 2024-CE-137

3. Juni 2025

—
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes
(kantonales Bezugssystem)

Inhaltsverzeichnis

—

In Kürze	2
1 Allgemeines	3
1.1 Hintergrund und Ursprung des Entwurfs	3
1.2 Zwecke des kantonalen Bezugssystems	3
1.3 Verbindungen zwischen dem kantonalen Bezugssystem und der Plattform FriPers	5
1.4 Links zu anderen Datenplattformen	5
1.5 « Once-Only »-Prinzip	6
2 Ablauf der Arbeiten	7
3 Die Grundzüge des Entwurfs	8
4 Finanzielle und personelle Folgen	9
5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	10
6 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	11
7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	11
8 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen	11

In Kürze

1. Im kantonalen Bezugssystem werden die Grunddaten von Personen, die administrative Beziehungen mit dem Staat unterhalten, gesammelt und harmonisiert. Es vereinfacht die Verfahren für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen, da sie der Verwaltung nicht mehrmals dieselben Referenzdaten liefern müssen. Dadurch werden die Qualität, die Zuverlässigkeit und die Eindeutigkeit der Daten, die von den öffentlichen Gemeinwesen verwendet werden, verbessert. Es steht im Mittelpunkt der Digitalisierung und des Datenaustauschs zwischen Informationssystemen und ist so aufgebaut, dass die Rechte der betroffenen Personen durch einen kontrollierten Zugriff auf Daten und mit technischen und rechtlichen Sicherheitsvorkehrungen geschützt werden. Auf spezifische Daten für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Behörden haben weiterhin nur Berechtigte Zugriff.
2. Die Behörden verwalten kollektiv Millionen von Daten. Die Digitalisierung von Informationen und Geschäftsprozessen bringt neue Organisations- und Funktionsweisen der öffentlichen Verwaltung mit sich. Die Erledigung bestimmter Aufgaben, insbesondere von Routine- und repetitiven Aufgaben, kann erheblich beschleunigt und optimiert werden. Ressourcen und Zeit können dazu verwendet werden, andere Aufgaben, die komplexer und anspruchsvoller sind, zu erledigen.
3. Dies gilt für die Verwaltung und Pflege bestimmter Verwaltungsdatenbanken, die Informationen enthalten, die für die meisten öffentlichen Organe im Alltag nützlich sind. Um zu verhindern, dass jedes öffentliche Organ dieselben Daten beschaffen, speichern und auf dem neuesten Stand halten muss, ist es rationaler, diese Aufgabe einem Fachorgan zu übertragen, das sie nach standardisierten Regeln und Methoden ausführt. Im Rahmen des geltenden Rechts können die so bearbeiteten Daten dann mit dem Rest der Verwaltung und allfälligen Dritten geteilt werden, wobei ein hohes Mass an Qualität und Zuverlässigkeit gewährleistet wird.
4. Diese neue Art des Umgangs mit Daten wird häufig unter der Bezeichnung « Once-Only »-Prinzip vorgestellt. Mit diesem Prinzip wird gefordert, dass eine (personenbezogene) Information nicht mehr als einmal bei einer Person oder einem Unternehmen beschafft werden sollte. Wenn diese Information einmal beschafft wurde, sollte die Verwaltung die notwendigen Massnahmen ergreifen, damit sie geteilt werden kann. Dieses Prinzip ist künftig die Richtschnur für die Datenbeschaffung durch die Bundesverwaltung und die Kantonsverwaltungen. Es handelt sich jedoch um ein Prinzip, das nicht absolut ist und viele Variationen und viele Grenzen kennt, insbesondere solche, die sich aus dem Datenschutzrecht ergeben.
5. Bereits die erste Version des Gesetzes vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter wurde vom « Once-Only »-Prinzip geleitet. In diesem Gesetz wurde damals die Einrichtung einer IT-Plattform vorgesehen, die « den Verwaltungsbehörden zentral und sicher zuverlässige Referenzdaten zur Verfügung [...] stellen » sollte. Die Implementierung einer solchen Infrastruktur ist ein Prozess von grossem Umfang und hoher Komplexität. Aus diesem Grund wurde damals ein schrittweises Vorgehen mit einem vom Staatsrat beschlossenen Pilotprojekt nötig.
6. Dieses Pilotprojekt kommt nun mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs zuhanden des Grossen Rates zu seinem Abschluss. Das kantonale Bezugssystem ist in Betrieb, und im beantragten Erlass werden die in der Pilotphase gewonnen Erkenntnisse berücksichtigt. Die gesetzlichen Grundlagen, die unterbreitet werden, sind also im Feld erprobt, was sie genauer und sicherer macht. Sie ersetzen die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen des kantonalen Bezugssystems, die in der Verordnung vom 24. Juni 2019 über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (Pilotprojekt) (SGF 184.16 ; « Pilotverordnung ») enthalten sind, und präzisieren und ergänzen diejenigen, die im E-Government-Gesetz vom 18. Dezember 2020 (E-GovG) (SGF 181.1) stehen.

1 Allgemeines

1.1 Hintergrund und Ursprung des Entwurfs

1.1.1 Am 2. November 2016 hat sich der Kanton Freiburg ein neues Gesetz über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) gegeben. Das Hauptziel dieses Gesetzes war die Schaffung eines zentralen virtuellen Schalters, mit dem der Bevölkerung und der Wirtschaft einen zeit- und ortsunabhängigen Zugriff auf die Leistungen der Kantonsverwaltung und in einer zweiten Phase auf diejenigen der Gemeindeverwaltungen angeboten werden sollte. Ein weiteres Ziel dieses Gesetzes war, die technischen Voraussetzungen und allgemeinen Grundsätze für das kantonale E-Government festzulegen.

1.1.2 So war im E-GovSchG unter anderem die Schaffung einer IT-Plattform, die zuverlässige Referenzdaten zentral und sicher verwalten und den Verwaltungsbehörden zur Verfügung stellen sollte (das kantonale Bezugssystem), vorgesehen. Die gesetzlichen Grundlagen für die Realisierung dieser Infrastruktur stützen sich auf eine vorausschauende Analyse und Annahmen, die noch überprüft werden müssen. Zu diesem Zeitpunkt war bereits sowohl in der nationalen¹ als auch in der kantonalen² E-Government-Strategie von der Notwendigkeit, eine solche Plattform zu schaffen, die Rede.

1.1.3 Angesichts der Grösse und des Umfangs der Arbeiten, die für den Aufbau dieser Infrastruktur erforderlich sind, beschloss der Staatsrat, die Ausarbeitung des kantonalen Referenzsystems mit der Pilotverordnung zu regeln. Dabei hat sich der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat innerhalb einer bestimmten Frist einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Funktionsweise des kantonalen Bezugssystems wahrheitsgetreu beschreibt und die gesetzlichen Grundlagen enthält, die seine Existenz bestätigen und seinen dauerhaften Betrieb erlauben, wie dies im Übrigen in Artikel 35a Absatz 3 des E-Government-Gesetzes vom 18. Dezember 2020 (E-GovG) (SGF 184.1) vorgesehen ist, das seit dem 1. Januar 2024 in Kraft ist.

1.1.4 Inzwischen wurde aus dem E-GovSchG das E-Government-Gesetz (E-GovG), nachdem am 18. Dezember 2020 das Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung (ASF 2020_195) verabschiedet worden war. Dieser Entwurf ändert somit die Bestimmungen über das kantonale Bezugssystem in Abschnitt 3 des E-GovG und ersetzt sie durch neue, besser angepasste, vollständigere und präzisere Regelungen.

1.2 Zwecke des kantonalen Bezugssystems

1.2.1 Im kantonalen Bezugssystem werden die Grunddaten von Personen, die administrative Beziehungen mit dem Staat unterhalten, gesammelt und harmonisiert. Es vereinfacht die Verfahren für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen, da sie der Verwaltung nicht mehrmals dieselben Referenzdaten liefern müssen. Dadurch werden die Qualität, die Zuverlässigkeit und die Eindeutigkeit der Daten, die von den öffentlichen Behörden verwendet werden, verbessert. Es steht im Mittelpunkt der Digitalisierung und des Datenaustauschs zwischen Informationssystemen und ist so aufgebaut, dass die Rechte der betroffenen Personen durch einen kontrollierten Zugriff auf Daten und mit technischen und rechtlichen Sicherheitsvorkehrungen geschützt werden. Auf spezifische Daten für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Behörden haben weiterhin nur Berechtigte Zugriff.

1.2.2 Heutzutage führen die meisten Verwaltungseinheiten ein oder mehrere Register (Datenbanken), die Daten zu Personen und Organisationen, mit denen sie in Beziehung stehen, enthalten. Die gleiche Person oder Organisation befindet sich im Allgemeinen in mehreren Datenbanken, die eine gewisse Zahl an Referenzinformationen enthalten, die im Prinzip identisch sein müssten.

¹ E-Government-Strategie Schweiz 2016-2019. Dieses Dokument ist nicht mehr online verfügbar. Dieser Grundsatz findet sich jedoch heute auch in der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023, § 3.3, und wird in der Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027, insbesondere § 5.4, noch weiter ausgeführt.

² E-Government-Strategie des Staates Freiburg vom 2. Dezember 2014, Abschnitt 5.3.2.

1.2.3 Die Informationssysteme, in denen diese Daten bearbeitet werden, wurden jedoch nach Bedarf aufgebaut, oft unabhängig voneinander und mit verschiedenen Mitteln und sind kaum aufeinander abgestimmt. Je nach den systemspezifischen Prozessen der Datenerstellung, -aktualisierung und -löschung kann es vorkommen, dass ein und dieselbe Information in mehreren Registern in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichem Inhalt zu finden ist.

1.2.4 Diese Situation ist in mehrfacher Hinsicht problematisch:

- > Die (gleichen) Informationen werden mehrfach in unterschiedlichen Anwendungen erfasst, was Doubletten zur Folge hat, aber auch Differenzen und Inkohärenzen, die zu Fehlern führen.
- > Die Funktionen und Anwendungen für die Verwaltung von Referenzdaten werden mehrfach entwickelt, ohne dass an ihre Interoperabilität gedacht worden wäre, und es werden unterschiedliche Formate und Bedeutungen verwendet, wodurch das Lesen und die Wiederverwendung von Referenzdaten von einem Register zum anderen verhindert oder erschwert wird.
- > Die Verantwortung für die Verwaltung der Datenbanken ist ohne ausreichende Governance und ohne einen gemeinsamen Ansatz über mehrere Organe, die für die Bearbeitung verantwortlich sind, auf verschiedenen Behördenstufen verteilt. Es gelangen dabei gesetzliche Grundlagen unterschiedlichen Ranges (Bund, Kanton oder Gemeinde) zur Anwendung, ohne ausreichende Governance oder gemeinsamen Ansatz.

1.2.5 Ausserdem hat die Praxis gezeigt, dass diese Register nicht immer optimal geführt wurden und inkohärente, veraltete, widersprüchliche und unvollständige Daten enthalten können, weil sie nicht koordiniert und abgestimmt nachgeführt wurden. So wurden während der Pilotphase mehr als 15.000 Daten zur Identität von Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons berichtigt. Diese Arbeit wird derzeit noch fortgesetzt und erstreckt sich auch auf Daten von Unternehmen und Anstalten.

1.2.6 Die Bewirtschaftung veralteter und unvollständiger Daten hat zur Folge, dass die Erfüllung der Aufgaben des Staates verkompliziert wird. Sie verstösst gegen den Grundsatz der Richtigkeit der Daten nach Artikel 9 des Gesetzes vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (DSchG) (SGF 17.1). Schliesslich wurde auch festgestellt, dass der Zugriff auf gewisse Daten und die Modalitäten der Teilung teilweise unklar und unsystematisch geregelt und integriert sind, was zu Verwirrung und gar zu Fehlern führen kann.

1.2.7 Um diese Probleme zu lösen und die tägliche Arbeit der öffentlichen Organe zu erleichtern, dient das kantonale Bezugssystem als organisationsübergreifende und zweisprachige Plattform für Referenzdaten (zu diesem Begriff siehe Kommentaren zu Art. 17a Abs. 1 Bst. a weiter unten). Es generiert einen eindeutigen kantonalen Personen- und Organisationsidentifikator, wodurch Fehler bei der Identität vermieden werden. Die Infrastruktur ermöglicht es, eine Sammlung von Daten zu verwalten und den Organen der Gemeinwesen zur Verfügung zu stellen, die sie benötigen, um Personen und Organisationen, mit denen sie in Verbindung stehen, zu identifizieren und mit ihnen in Kontakt zu treten. Diese Datensammlung wird aus den wichtigsten Registern mit Personen- und Organisationsdaten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden gespeist. Nachdem die Daten in das kantonale Bezugssystem integriert wurden, werden sie miteinander verglichen, um mögliche Abweichungen zu identifizieren und mit der Zeit zu korrigieren. So müssen, mit Ausnahme der Organe, welche die Daten für das kantonale Bezugssystem liefern (« datenliefernde Organe »), die datennutzenden Organe der Gemeinwesen diese Daten grundsätzlich nicht mehr selber nachführen. Sie können ihre Anstrengungen deshalb auf ihre je eigenen fachlichen Aufgaben konzentrieren.

1.2.8 Jedes öffentliche Organ auf kantonaler oder kommunaler Ebene kann Zugriff auf einen begrenzten Grundstock an sogenannten « Grunddaten » (welche die Mindestdaten vereinen, die es braucht, um eine Person oder Organisation zu identifizieren und mit ihr Kontakt aufzunehmen) verlangen. Für den erweiterten Zugriff auf Personendaten im kantonalen Bezugssystem muss ein streng geregeltes Bewilligungsverfahren durchlaufen werden. Das Organ, welches das Gesuch stellt, muss einen besonderen Bedarf für den Zugriff auf ein breiteres Datenprofil begründen und die gesetzlichen Grundlagen angeben, die es zur Bearbeitung dieser Daten berechtigen. Der Staatsrat legt das Verfahren näher fest. Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) ist beratende und Aufsichtsbehörde und kann auch auf der Grundlage des DSchG tätig werden (s. namentlich Art. 34 Abs. 3 DSchG).

1.2.9 Angesichts der Komplexität des Austauschs und der zentralen Rolle, die das kantonale Bezugssystem in der Funktionsweise und Organisation der Gemeinwesen des Kantons spielen soll, muss es hohe Anforderungen an Qualität und Konformität erfüllen. Zu diesem Zweck wird es von der Einrichtung einer bereichsübergreifenden Organisation begleitet, die mehrere Fachbereiche vereint, die auf die verschiedenen Direktionen des Staatsrates verteilt sind und Kompetenzen sowohl im technischen Bereich als auch in Data Science, in Informationssicherheit und in Recht abdecken. Diese Organisation zeigt sich konkret in Form einer neuen beratenden Kommission, die sich nur mit dem kantonalen Bezugssystem befasst (Kommission für die Governance der Referenzdaten ; GRDK).

1.3 Verbindungen zwischen dem kantonalen Bezugssystem und der Plattform FriPers

1.3.1 Der Kanton Freiburg verfügt seit 15 Jahren über eine elektronische Plattform mit einer Reihe von Referenzdaten über natürliche Personen, die öffentliche Organe dank des ihnen gewährten spezifischen Zugriffs einsehen können. Dabei handelt es sich um die Plattform FriPers gemäss Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG ; SGF 114.21.1).

1.3.2 Der Umfang der in FriPers enthaltenen Daten ist jedoch auf natürliche Personen beschränkt, die im Kanton niedergelassen sind oder sich hier aufhalten ; d. h. auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Sinn des EKG. Dies schliesst insbesondere Verzeichnisse, juristische Personen, Anstalten und Zehntausende von Personen aus, die mit einem Gemeinwesen des Kantons oder einer Gemeinde in Verbindung stehen, ohne jedoch im Kanton wohnhaft zu sein (Leistungsempfängerinnen und -empfänger, ausserkantonale Steuerpflichtige, Gläubigerinnen und Gläubiger, Schuldnerinnen und Schuldner, Personenvertreterinnen und -vertreter usw.). Diese Daten können hingegen im kantonalen Bezugssystem enthalten sein.

1.3.3 Ausserdem stellt die Plattform FriPers keine Referenzdatenbasis dar und beruht auf einem Nebeneinander der 121 Register³, die von der Einwohnerkontrolle jeder einzelnen Gemeinde des Kantons autonom verwaltet werden. Obwohl diese Struktur eine auf die Besonderheiten jeder Gemeinde zugeschnittene Verwaltung ermöglicht und gleichzeitig die Informationen zentralisiert, um einen besseren Zugriff auf die Daten zu ermöglichen, kann sie das durch den Aufschwung der digitalen Technologien geschaffene Potenzial nicht ausreichend nutzen, insbesondere die zahlreichen Möglichkeiten zur Automatisierung und Standardisierung bestimmter Aufgaben. Das Bezugssystem aber legt eine « kantonale Wahrheit » fest, die durch die Gegenüberstellung mit anderen Quellen konsolidiert wird. Dadurch wird die Existenz von FriPers nicht in Frage gestellt: Eine Abschaffung dieser Plattform ist derzeit nicht geplant, und die komplexen Bearbeitungen zur Entgegennahme von Gemeindedaten werden weiterhin auf diesem Weg abgewickelt. Das kantonale Bezugssystem und die anderen Register (u. a. FriPers) bilden somit ein Ökosystem.

1.3.4 Der Staatsrat will den öffentlichen Organen des Kantons und der Gemeinden den Zugriff auf verfügbare und qualifizierte Referenzdaten erleichtern. Dieser Zugriff auf die neue Datenplattform erfolgt schrittweise und auf Gesuch der betroffenen Organe.

1.4 Links zu anderen Datenplattformen

1.4.1 Das kantonale Bezugssystem verfolgt einen integrierten und parametrisierbaren Ansatz, der sich auf das « Once-Only »-Prinzip stützt, mit dem die Wiederholung von Informationsanfragen bei der Bevölkerung und den Unternehmen begrenzt werden soll. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer zunehmenden Notwendigkeit der Vernetzung mit anderen Plattformen, insbesondere auf Bundesebene.

1.4.2 In der Pilotphase wurde mit verschiedenen Bundesämtern, die für Register zuständig sind, zusammengearbeitet, namentlich mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) und der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) ⁴. Dadurch wurden die Qualität und die Vollständigkeit der verarbeiteten Grunddaten bereichert. Ziel ist es, sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene über zuverlässige und kohärente administrative Datenbanken mit dauerhaft verbesserten Austauschmodalitäten zu verfügen. Zu diesem Zweck wurden Mechanismen eingeführt oder erprobt.

³ Gesamtzahl der Gemeinden des Kantons am 1.1.2025.

⁴ Zentrale Stelle zur Ausführung der Sozialversicherungen in der Schweiz, die für die Verwaltung der AHV-Nummer zuständig ist.

1.4.3 Die Datenverwaltung wird darüber hinaus durch die eingeführten Prozesse erleichtert, insbesondere durch die Integration amtlicher Hauptidentifikatoren in die wichtigsten Register der Verwaltung. Die dabei beobachteten Erfahrungen und Abweichungen werden den Partnerregistern des Bundes für effektive Aktualisierungen mitgeteilt.

1.4.4 Die Governance des kantonalen Bezugssystems entwickelt sich weiter und erfordert auf verschiedenen Verwaltungsebenen eine Koordination zwischen den Beteiligten und eine iterative Verwaltung, die sowohl organisatorische als auch technische Anstrengungen mit sich bringt, die in der nächsten Legislaturperiode fortgesetzt werden. Systeme, die, wie das kantonale Bezugssystem, als « Schnittstellen » zwischen vorgelagerten datenliefernden Organen und nachgelagerten datennutzenden Organe handeln, setzen kollektive Entscheidprozesse für alle künftigen Entwicklungen voraus.

1.4.5 Schliesslich muss betont werden, dass der virtuelle Schalter bereits die Daten des Bezugssystems verwendet, um die von seinen Nutzerinnen und Nutzern angegebenen Identifikationsdaten eindeutig zu überprüfen.

1.4.6 Besondere Anstrengungen werden bei den Referenzstammdaten unternommen. Die Mechanismen des kantonalen Bezugssystems ermöglichen es, diese Daten mit denselben Daten, die in den anderen Partnerregistern vorhanden sind, zu vergleichen und sie zu ergänzen. Ihre Genauigkeitsquote wird dadurch deutlich erhöht. Den festgestellten Abweichungen wird nachgegangen und diese werden – zum Teil automatisch – mit Governance-Indikatoren und optimierten Instrumenten berichtigt. Die Verbreitung wird im kantonalen Bezugssystem auch mit neuen Austauschformaten angeboten, die einen eindeutigen kantonalen Personenidentifikator beinhalten (zur Erleichterung der Interoperabilität zwischen verschiedenen Informationssystemen und zur Identifizierung bei der Beantragung von Leistungen namentlich im virtuellen Schalter). Die Registrierung von Personen, die nicht Einwohnerinnen oder Einwohner des Kantons oder im Kanton niedergelassen sind, aber mit dem Staat in einer Beziehung stehen, ist künftig möglich. Spezielle Tools ermöglichen eine dezentralisierte rollenbasierte Verwaltung der datennutzenden Organe mit dazu geschaffenen Funktionen. Mehrere Pilotgemeinden nahmen während der Pilotphase an verschiedenen Tests und Verwaltungsprozessen teil, und verschiedene Schritte im Zusammenhang mit den Anbietern von Gemeindesoftware wurden ausgeführt.

1.5 « Once-Only »-Prinzip

1.5.1 Die Verwaltung von Daten nach dem « Once-Only »-Prinzip bietet mehrere Vorteile, insbesondere:

- > eine klare Bezeichnung des Verantwortlichen für die gemeinsam genutzten Daten, was deren Beschaffung und Nachführung anbelangt ;
- > Hierarchisierung der Quellregister mit Angabe der Quelle ;
- > weniger Eingabefehler ;
- > weniger Ressourcen, die für die Datenerfassung bereitgestellt werden müssen ;
- > höhere Datenqualität, da Inkohärenzen behandelt und korrigiert werden ;
- > höhere Effizienz, da grundsätzlich nicht mehrere Quellen abgefragt werden müssen, um die gewünschten Informationen zu erhalten oder zu liefern.

1.5.2 Auch bei der Datenverwaltung nach dem « Once-Only »-Prinzip gibt es bestimmte Eventualitäten, u. a.:

- > die technische und organisatorische Komplexität, die mit der Einrichtung einer solchen Infrastruktur verbunden ist ;
- > die Koordination der verschiedenen beteiligten Organe, um sicherzustellen, dass alle Daten korrekt eingegeben und verwaltet werden ;
- > die Notwendigkeit, Mechanismen zur Überwachung der Datenqualität und der Konformität der Bearbeitung einzurichten, insbesondere was die Identifizierung der Personen betrifft.

1.5.3 Ausserdem und vor allem erfordert die Einführung des « Once-Only »-Prinzips eine genaue rechtliche Analyse des gesetzlichen Rahmens und insbesondere des Datenschutzrechts.

1.5.4 Dank dem vorhergehenden Pilotprojekt konnten zahlreiche Erkenntnisse darüber gesammelt werden, wie das « Once-Only »-Prinzip im kantonalen Referenzsystem umgesetzt wird. Mit dieser Fülle an Informationen konnte ein Gesetzentwurf erstellt werden, der die richtige Normendichte für einen solchen Erlass aufweist.

2 Ablauf der Arbeiten

2.1 Der Staatsrat hat am 24. Juni 2019 die Pilotverordnung verabschiedet. Ziel war es, der Verwaltung eine Lern- und Experimentierphase zu gewähren, um das kantonale Bezugssystem zu schaffen, es in Betrieb zu setzen und zuhänden des Grossen Rates einen neuen Erlass über dessen Funktionsweise und Organisation vorzubereiten.

2.2 Gemäss den Vorschriften zur Durchführung von Pilotprojekten wurde das Projekt Kantonales Bezugssystem in mehreren Phasen durchgeführt. Die ersten beiden Jahre bestanden aus einer Experimentierphase, die Entwicklungen und Vorbearbeitungen zur Verbesserung der Qualität im Zusammenhang mit natürlichen Personen umfasste und mit einer teilweisen Produktionsfreigabe endete. Nach deren Abschluss verfasste die GRDK unter dem Vorsitz der Staatskanzlei einen Evaluierungsbericht für den Staatsrat, damit dieser über die Fortführung des Projekts entscheiden konnte. Im Bericht wurde insbesondere festgestellt, dass die gemeinsame Nutzung der Informationssysteme und der damit verbundenen Ressourcen erheblich dazu beiträgt, die Effizienz der Verwaltung zu verbessern und dass gleichzeitig die Datenbearbeitung vermehrt den Best Practices entspricht. Dennoch wies er angesichts der Komplexität der Aufgaben auch auf den Bedarf an angemessenen spezifischen Mitteln und Ressourcen hin.

2.3 Auf der Grundlage dieses Berichts fasste der Staatsrat den Beschluss, die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems fortzusetzen und die Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs einer Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Direktionen angehören, zu übertragen. Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus dem Projektleiter des kantonalen Bezugssystems der Staatskanzlei, Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten datenliefernden Organe des kantonalen Bezugssystems (FIND, SJSD, BKAD, VWBD und kantonale Steuerverwaltung), der Datenschutzbeauftragten und einem Vertreter des Amtes für Gesetzgebung. Aus technischer Sicht begann eine erste Betriebsphase (Verzeichnisse und natürliche Personen) mit den Inbetriebnahmen für die datenliefernden Organe, die dann auf andere Verwaltungseinheiten ausgedehnt wurde, nach einer von der GRDK festgelegten Rangordnung. Die Arbeiten im Zusammenhang mit Unternehmen und Anstalten begannen 2023 mit Vorbearbeitungen, mit denen die Register vernetzt und koordiniert werden sollten. Diese Integration wurde im Laufe der Zeit nach Modalitäten fortgesetzt, die im Rahmen einer organisationsübergreifenden Governance diskutiert werden. Das Bezugssystem der Unternehmen und Anstalten ist heute in Betrieb.

2.4 Unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes ist festzuhalten, dass die Datenschutzbeauftragte von Anfang an eng in die Arbeiten zur Umsetzung des kantonalen Bezugssystems eingebunden war. Abgesehen davon, dass sie in der Arbeitsgruppe, die diesen Vorentwurf ausgearbeitet hat, mitgewirkt hat, ist sie auch Mitglied mit beratender Stimme der GRDK, die mit der Beaufsichtigung der Umsetzung des kantonalen Referenzsystems betraut ist. Es wurden auch mehrere Informationsveranstaltungen für die Kommission für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation organisiert, damit auch diese die Entwicklung des kantonalen Bezugssystems verfolgen konnte.

2.5 Die Leitung des Pilotprojekts wurde ursprünglich im Rahmen einer vom Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) ausgearbeiteten Informatikstrategie für die Governance und die Nutzung der Daten und eines gemeinsamen Informatikprogramms für die Kantonsverwaltung unter der Verantwortung der Staatskanzlei der GRDK übertragen. Die Staatskanzlei beaufsichtigte die gesamte Einrichtungphase des kantonalen Bezugssystems, indem sie mit allen beteiligten Organen zusammenarbeitete. Die Verwaltung des kantonalen Bezugssystems wird künftig der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD ; die Direktion) und ihrem Amt für Statistik und Daten (SDA) übertragen, weil es Kompetenzen im Bereich der Datenverwaltung hat und von Anfang an entscheidend an der Definition der Projektmechanismen mitwirkte. Um dem SDA einen erleichterten und übergreifenden Zugang zu den staatlichen Einheiten zu gewährleisten, wurde ihm der Status eines zentralen Dienstes verliehen. Auch auf technischer Ebene spielte das ITA eine wichtige Rolle bei der Verwaltung des Programms, der Integration der Hauptregister und der Datensicherheit.

2.6 Der Vorentwurf wurde zwischen Juli und Oktober 2024 in die Vernehmlassung gegeben ; darauf gingen rund 30 Antworten ein. In keiner wurde die Berechtigung des Bezugssystems in Frage gestellt, aber nach einer Prüfung aller Anmerkungen konnten einige Punkte präzisiert werden. So wurden im Anschluss an die Vernehmlassung zahlreiche Anpassungen am Entwurf vorgenommen, von denen die folgenden am bedeutendsten sind:

- > Änderungen und Vereinfachungen der Organisationsvorschriften, die es dem Staatsrat und der mit der Umsetzung des Gesetzes beauftragten Direktion ermöglichen, von den organisatorischen Befugnissen Gebrauch zu machen, die ihnen das Gesetz vom 16. Oktober 2021 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG) (SGF 122.0.1) einräumt. Diese Organisationsvorschriften werden in der Ausführungsverordnung präzisiert ;
- > Vereinfachung der Vorschriften zum Verfahren zur Bewilligung des Zugriffs auf das kantonale Bezugssystem ; die Einzelheiten stehen in der Verordnung ;
- > Einführung von Präzisierungen zur Bearbeitung der Referenzdaten durch den virtuellen Schalter ;
- > Verschiebung einiger Bestimmungen, um das Verständnis der Vorschriften des E-GovG, die für das kantonale Bezugssystem gelten, zu verbessern.

3 Die Grundzüge des Entwurfs

3.1 Das Ziel des kantonalen Bezugssystems besteht darin, den Organen der Gemeinwesen auf der Basis einer zentralen Plattform einen Satz von harmonisierten Daten zur Verfügung zu stellen. Für die Schaffung einer solchen Plattform braucht es dichte und präzise gesetzliche Grundlagen⁵. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, enthält der Entwurf mehrere Definitionen, bevor er in 6 Abschnitten die Organisation und Funktionsweise des Bezugssystems beschreibt ; der Reihe nach werden der Gegenstand (3.1), die Organisation (3.2), die Datenbearbeitung (3.3), die Rechte der betroffenen Personen (3.4), das Zugriffsverfahren (3.5) und schliesslich die Datensicherheit und der Datenschutz (3.6) behandelt.

3.2 In den Artikeln 3 und 17a E-GovG werden 9 neue Definitionen eingeführt. Die Definitionen der « Referenzdaten » (Art. 17a Abs. 1 Bst. a) und der « Fachdaten » (Art. 17a Abs. 1 Bst. c) haben einen bedeutenden normativen Wert. Indem sie angeben, welche Datenkategorien im kantonalen Bezugssystem vorhanden sind und welche nicht, ermöglichen sie bereits die Definition des Zwecks der Bearbeitung. So haben die Daten des kantonalen Referenzsystems die Identifizierung, Erfassung und Lokalisierung einer Person oder Organisation und der sie vertretenden Personen und der Angabe ihrer Kontaktdaten zum Ziel. Das schliesst die « Fach »daten aus, die ein bestimmtes Organ aufgrund besonderer Aufgaben, die ihm im Gesetz zugewiesen werden, bearbeitet (z. B.: steuerliche, medizinische, polizeiliche oder schulische Daten).

3.3 Der Zweck des kantonalen Bezugssystems wird in Artikel 17 festgehalten. Das kantonale Bezugssystem ist eine zentrale Plattform für offizielle Daten, die aus mehreren Quellregistern der Bundesverwaltung, der Kantonsverwaltung und der Gemeindeverwaltungen gespeist wird. Es setzt sich aus drei Bezugssystemen zusammen: ein Bezugssystem für natürliche Personen, ein Bezugssystem für juristische Personen und weitere anerkannte Organisationen und ein Bezugssystem, das keine Personendaten, sondern nur Verzeichnisse und andere für die Verwaltung nützliche Merkmale enthält (vgl. Kommentar zu Art. 17a Abs. 1 Bst. c weiter unten).

3.4 Die Organisation des kantonalen Bezugssystems wird in Abschnitt 3.2 des Erlasses beschrieben. Das kantonale Bezugssystem ist eine organisationsübergreifende Infrastruktur, an deren Betrieb mehrere Direktionen der Kantonsverwaltung und Organe, die zu verschiedenen Gemeinwesen gehören, beteiligt sind. Diese Infrastruktur erfordert eine etwas andere Arbeitsweise als üblich. Dazu wird die Kommission für die Governance der Referenzdaten eingesetzt. Ihre bereichsübergreifende und beratende Rolle besteht darin, die für das Bezugssystem zuständigen Organe

⁵ Epiney Astrid / ROVELLI Sophia, *Once-only et le principe de l'Etat de droit – Avis de droit établi sur mandat de privatim, la conférence des préposé(s) suisses à la protection des données*, in: digma, vol. 11, 2022.

bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Ausserdem sind Regeln für die Behandlung von Differenzen vorgesehen, falls es zwischen mehreren für das Bezugssystem verantwortlichen, daten liefernden oder datennutzenden Organen, die nicht demselben Gemeinwesen oder derselben Direktion angehören, zu Unstimmigkeiten kommt.

3.5 Die bewilligten Datenbearbeitungen beim Betrieb des kantonalen Bezugssystems, werden in Abschnitt 3.3 des Erlasses definiert. Ein wesentliches Merkmal des kantonalen Bezugssystems ist, dass es die wichtigsten Identifikatoren von Personen und Organisationen, die auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verwendet werden, systematisch behandelt. Mithilfe dieser Identifikatoren ist das kantonale Bezugssystem in der Lage, eine Person oder Organisation sicher und eindeutig zu identifizieren. Folglich ist es in der Lage, Daten aus den Registern der datenliefernden Organe zusammenzutragen und miteinander zu vergleichen. Dieser Schritt erfolgt automatisch. Damit sollen Abweichungen und Inkohärenzen in den Datenwerten zwischen den verschiedenen Registern aufgedeckt werden, damit gegebenenfalls erforderliche Korrekturen vorgenommen werden können.

3.6 Die Personen, deren Daten bearbeitet werden, sind die Daseinsberechtigung des Bezugssystems. Um ihre Schritte bei der Verwaltung zu vereinfachen, wird in Abschnitt 3.4 des Vorentwurfs vorgesehen, dass die Personen ihr Recht auf Berichtigung über den virtuellen Schalter ausüben und freiwillig zusätzliche persönliche Daten über sich selbst angeben können. Sie können auch von ihrem Recht, ihre Daten sperren zu lassen, das in der Datenschutzgesetzgebung vorgesehen ist, Gebrauch machen. Wenn eine Person ihr Recht auf Einsprache gegen die Bekanntgabe ihrer Referenzdaten ausübt, wird dies den Stellen, die diese Daten verwenden können, mitgeteilt.

3.7 Das Verfahren für den Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems wird in Abschnitt 3.5 geregelt. Der Zugriff unterliegt einem Bewilligungsverfahren. Das anfragende Organ muss angeben, auf welche Daten es Zugriff haben möchte und welche gesetzlichen Grundlagen den Zugriff rechtfertigen. Gegen den Entscheid über den Antrag auf Zugriff kann bei der Direktion Einsprache erhoben werden. Die ÖDSMB kann gemäss DSchG eingreifen. In der Verordnung werden die Einzelheiten des Verfahrens, das sie für Anträge auf Zugriff zu Referenzstammdaten vereinfachen kann, festgelegt.

3.8 Schliesslich ist Abschnitt 3.6 des Gesetzes der Sicherheit und dem Datenschutz sowie der Sicherheit von Infrastrukturen und Anwendungen gewidmet. Darin wird insbesondere verboten, das kantonale Bezugssystem zu Profiling- oder Ermittlungszwecken zu verwenden, wenn es keine angemessene gesetzliche Grundlage dafür gibt.

4 Finanzielle und personelle Folgen

4.1 Was die finanziellen Auswirkungen betrifft, so muss festgestellt werden, dass das kantonale Bezugssystem seit Beginn der Arbeiten aus dem vom ITA verwalteten Informatik-Globalbudget finanziert wurde. Das kantonale Bezugssystem ist im Wesentlichen eine intern entwickelte Lösung.

4.2 Für das Bezugssystem braucht es kommerzielle Lizenzen, die jährliche Ausgaben in Höhe von rund 200 000 Franken verursachen ; ferner fallen Wartungskosten in Höhe von rund 840 000 Franken an. Funktionale Anpassungen müssen noch vorgenommen werden (Anforderungen der gesetzlichen Grundlagen, Entwicklungen von Schnittstellen, die für die Integration neuer staatlicher Anwendungen oder zentraler föderaler Plattformen, die sich in der Migrationsphase befinden, erforderlich sind⁶). Die Gesamtausgaben dafür werden bis 2028 auf 1 500 000 Franken geschätzt. Die Verpflichtung dieser Beträge hängt jedoch von den Entscheidungen des Staatsrats im Rahmen des Haushaltsplans ab.

⁶ Integration von zentralen Plattformen des Bundes: a) Zugang zum nationalen Adressdienst (NAD), der sich aus dem Adressdienstgesetz (ADG) ergibt. Der NAD soll die Erhebung von zuverlässigen und aktuellen Kontaktdaten über Personen von ausserhalb des Kantons, die mit dem Staat Freiburg in Verbindung stehen, ermöglichen. b) Migration des künftigen eidgenössischen Unternehmensregisters.

4.3 Für die Verwaltung und die Harmonisierung der Register müssen immer mehr Personalressourcen aufgeboten werden, sowohl beim ITA als auch bei den Verwaltungseinheiten. Diese Ressourcen sind notwendig, um sicherzustellen, dass die Datenbearbeitung regelkonform und den Bedürfnissen der einzelnen Beteiligten angemessen ist. Künftig werden die Rollen besser definiert. Für einen Teil der Aufgaben ist nicht mehr direkt das ITA zuständig. Der Staat hat sich dafür entschieden, bestimmte Aufgaben innerhalb des SDA zu zentralisieren, um die Governance der Daten und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Organen und Registern zu verbessern.

Seit 2023 arbeitet ein Verantwortlicher für das kantonale Bezugssystem (Intendant) dauerhaft im SDA. Diese Person spielt eine zentrale Rolle bei der Verwaltung der Referenzdaten, die von den öffentlichen Diensten des Kantons Freiburg verwendet werden. Sie sorgt für die Qualität, Kohärenz und Harmonisierung der Referenzdaten und erleichtert so deren effiziente und sichere Nutzung durch die verschiedenen Beteiligten. Zur Unterstützung dieser Arbeit wurde ein Datenspezialist (ein sogenannter « Data scientist ») zunächst befristet angestellt. Er kümmert sich um die Harmonisierung der Daten unter technischen Gesichtspunkten, damit die verschiedenen Register zusammenarbeiten können, insbesondere die Register der Pilotämter des kantonalen Bezugssystems. Angesichts der zentralen Rolle, die das SDA in Zukunft bei der Verwaltung von Referenzdaten spielen wird, ist geplant, diese Funktion dauerhaft einzurichten. Schliesslich wird die Staatskanzlei 2026 die Stelle (80 %) der Person, die während der Pilotphase mit der Governance der Referenzdaten beauftragt war (Compliance-Management, Verwaltung der Zugriffsrechte, Koordinierung der Arbeiten der Kommission für die Governance der Referenzdaten), an das SDA übertragen. Auch diese Stelle wird dauerhaft besetzt.

4.4 Die Kosten für die Pflege des kantonalen Bezugssystems werden allein vom Staat getragen. Der Staat und die Gemeinden tragen seit langem jeweils auf ihrer Ebene die Kosten für die Personalressourcen, die für die Verwaltung der Referenzdaten eingesetzt werden.

4.5 Die oben beschriebenen finanziellen Auswirkungen des Projekts erreichen eindeutig nicht die Beträge, die zu einem Finanzreferendum führen könnten.

5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

5.1 Das « Once-Only »-Prinzip wird in der Erklärung von Tallinn⁷ zum E-Government erwähnt und ist Teil der E-Government-Strategie der Schweiz. Mehrere juristische Studien auf europäischer und schweizerischer Ebene haben gezeigt, dass die Einführung des Prinzips in die Funktionsweise und die Organisationen der öffentlichen Hand möglich ist, sofern die Rechtsstaatlichkeit gewahrt und die Grundrechte geschützt werden.

5.2 Mit dem Entwurf wird versucht, jede der darin formulierten Anforderungen umzusetzen. Es gibt mehrere Schutzmechanismen, die das Risiko einer missbräuchlichen Datenbearbeitung verhindern sollen: Der Katalog der Referenzdaten ist begrenzt, die Zugriffe auf die Daten sind streng geregelt, und es werden technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit ergriffen. Damit erfüllt das Projekt die Anforderungen des übergeordneten Rechts.

⁷ Die Erklärung von Tallinn vom 6. Oktober 2017 ist eine gemeinsame Erklärung der 32 Mitgliedsländer der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation (dazu gehört auch die Schweiz) zur Förderung von E-Government, indem Verwaltungsleistungen so weit wie möglich online angeboten und für alle zugänglich gemacht werden. Für weitere Informationen: [Die Schweiz unterzeichnet die Europäische Erklärung zum E-Government](#)

6 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

6.1 Die Gemeinden sind Besitzerinnen der Grunddaten über die Einwohnerinnen und Einwohner. Sie sind daher datenliefernde Organe, da sie die Daten aus dem Einwohnerregister an das kantonale Bezugssystem liefern. Sie wirken aktiv an der Umsetzung des « Once-Only »-Prinzips mit. Sie können auch datennutzende Organe werden, wenn sie dies beantragen und die Bedingungen für den Datenzugriff erfüllen. Ihre Mitwirkung ist wesentlich, um die Qualität und Aktualität der Daten zu gewährleisten, insbesondere bei festgestellten Abweichungen, die sie schnell korrigieren müssen.

6.2 Der Entwurf ändert aber nichts an der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die Gemeinden beschaffen und verwalten weiterhin die Daten des Einwohnerregisters gemäss der geltenden Gesetzgebung und liefern die statistischen Daten über die üblichen Kommunikationskanäle.

6.3 Die Mechanismen des kantonalen Bezugssystems werden künftig verwendet, um allfällige Fehler in den Daten des Einwohnerregisters zu identifizieren. Wird eine Abweichung festgestellt, so wird die Vorsteherin oder der Vorsteher der Einwohnerkontrolle der betreffenden Gemeinde benachrichtigt, damit sie oder er rasch die erforderlichen Überprüfungen und Korrekturen vornehmen kann.

7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die derzeit geltenden gesetzlichen Grundlagen des kantonalen Bezugssystems wurden zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung einer Evaluation gemäss Kompass 21 unterzogen, die sehr positiv ausfiel. Da dieses Projekt die Grundprinzipien dieses Bezugssystems nicht wesentlich ändert, sondern die organisatorischen Aspekte unter Berücksichtigung der Pilotphase weiterentwickelt, erschien es unverhältnismässig, eine solche Bewertung erneut durchzuführen.

8 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 **Zweck und Gegenstand**

Diese Bestimmung grenzt den virtuellen Schalter und das kantonale Bezugssystem besser voneinander ab und macht sie zu zwei unterschiedlichen, gleichrangigen Elementen im Bereich E-Government auf kantonalen Ebene (Abs. 1). Während der virtuelle Schalter eine Infrastruktur ist, über welche die Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung geregelt werden (« Front Office ») (Abs. 2), ist das kantonale Bezugssystem eine interne, staatseigene Infrastruktur zur Bearbeitung von Daten, die es der Verwaltung ermöglicht, effizienter und effektiver zu arbeiten (« Back Office », Abs. 3).

Artikel 2 **Gültigkeit für die Gemeinden**

Absatz 2 präzisiert die Anwendung des E-GovG auf die Gemeinden. Absatz 3, der sich mit der Einbeziehung der Gemeinden in die Pilotphase befasst, wird aufgehoben, da diese ausläuft.

Artikel 3 **Terminologie**

In Absatz 1 wird ein Buchstabe e1 mit der Definition des kantonalen Bezugssystems eingefügt. Der Entscheid, eine zentrale Plattform einzurichten, ermöglicht es, ihre Verwaltung einem Fachorgan zu übertragen, während die Dezentralisierung der Datenquellen einen besseren Schutz vor dem Risiko der Datenkorruption bietet. Weitere

spezifische Definitionen für das kantonale Bezugssystem werden in Artikel 17a aufgeführt (s. den Verweis in Art. 3 Abs. 2).

Artikel 5 und 5a Bearbeitung von Personendaten im virtuellen Schalter

Artikel 5a Abs. 1 übernimmt inhaltlich die Artikel 14 Abs. 2 und 17 Abs. 2, 2. Satz, des geltenden Textes.

Artikel 5a Abs. 2 (neue Bestimmung) muss im Zusammenhang mit Artikel 5 Abs. 1 (der bereits im E-GovG enthalten ist) gelesen werden und ergänzt diesen. Der virtuelle Schalter muss zwingend in der Lage sein, bestimmte Identitätsdaten der Person, die auf ihn zugreift, zu überprüfen. Diese Überprüfung erfordert in manchen Fällen die Anwendung komplexer Verfahren oder Mechanismen, die in die Funktionsweise des Schalters fallen (insbesondere Resynchronisationen), die einer Laiin oder einem Laien besonders schwer zu erklären wären und bei denen es daher nicht möglich ist, eine wirklich « freie und aufgeklärte » Einwilligung zu erhalten. In Artikel 5a Abs. 2 soll daher das Vorhandensein dieser besonderen Mechanismen auf transparente Weise bekanntgemacht werden.

Artikel 5 Abs. 1 wurde nach der Einführung von Artikel 5a angepasst (Änderung der Artikelüberschrift) und so geändert, dass eine Redundanz beseitigt wurde (Streichung des Wortteils « Dienst », da letzterer nichts anderes als eine Leistung ist, die bereits im Satz erwähnt wird).

Art. 14 Zugangsvoraussetzungen

Neben der Aufhebung von Absatz 2 im Zusammenhang mit der Einführung von Artikel 5a (s. vorherigen Kommentar) wird die Artikelüberschrift dieser Bestimmung in « Zugangsvoraussetzungen » (zum virtuellen Schalter) anstelle von « Zugangsberechtigung » geändert, da der letztgenannte Begriff eher in anderen Zusammenhängen verwendet wird.

Artikel 17 Kantonales Bezugssystem – Grundsätze

Die Bestimmung bildet die nötige formale gesetzliche Grundlage für den dauerhaften Betrieb des kantonalen Bezugssystems, aber auch des kantonalen Personenidentifikators (KPI) und des kantonalen Identifikators der örtlichen Einheit (KIE). Letzterer ist ein spezifischer Identifikator für juristische Personen und Unternehmen, mit dem insbesondere zwischen verschiedenen Filialen ein und derselben Einheit unterschieden werden kann. Die gesetzliche Grundlage bietet auch eine kurze Beschreibung seiner Zusammensetzung und Funktionsweise. Das Ganze wird in den folgenden Normen näher erläutert.

Artikel 17a Terminologie des kantonalen Bezugssystems

Diese Bestimmung führt einige Definitionen von Begriffen ein, die im Titel über das kantonale Referenzsystem verwendet werden, um dessen Funktionsweise und Organisation zu erläutern:

- > In Buchstabe a werden generell die Daten, die im kantonalen Bezugssystem enthalten sind, genannt.
- > In Buchstabe b werden die Verzeichnisse, eine spezielle Kategorie von Daten, die im kantonalen Bezugssystem vorhanden sind, definiert. Dabei handelt es sich um *nicht-personenbezogene* Daten wie Gebäudeadressen (ohne Personenbezug), Überschriften von Datenkategorien, Verzeichnisse oder standardisierte Abkürzungen oder Bezeichnungen, die als Referenz dienen und für die Harmonisierung von Registern benötigt werden (siehe dazu die Seite des Bundesamts für Statistik über Nomenklaturen und Merkmalskatalog⁸). Da es sich dabei nicht um Personendaten handelt, braucht es keine gesetzliche Grundlage für ihre Bearbeitung. Sie werden dennoch zu Informationszwecken erwähnt, da sie Gegenstand eines eigenen Zugriffs sein können.
- > Buchstabe c zu den « Fachdaten » bildet eine Definition *a contrario* der Referenzdaten, da er eine Kategorie von Daten benennt, die das kantonale Bezugssystem *nicht bearbeitet*, da sie nur für eine begrenzte Anzahl von Organen nützlich sind (s. Art. 18 Abs. 1 Bst. d).
- > In Buchstabe d werden die datenliefernden Organe als diejenigen, die Daten an das kantonale Bezugssystem liefern, definiert. Sie unterliegen besonderen Regeln, die auf Reglementsebene festzulegen sind (vgl. Art. 17e Abs. 2 und 3).
- > In Buchstabe e werden die datennutzenden Organe als diejenigen, die Daten aus dem kantonalen Bezugssystem nutzen, definiert. Für sie sind in Abschnitt 3.5 des Gesetzes besondere Vorschriften vorgesehen.

⁸ Merkmalskatalog, Nomenklaturen

-
- > In Buchstabe f werden der kantonale Personenidentifikator (KPI), der 2016 in das E-GovSchG aufgenommen wurde, definiert und verschiedene Bedingungen für seine Zusammensetzung festgelegt. Dieser Identifikator ist heute auf Kantons- und Gemeindeebene dauerhaft und weit verbreitet und wird zur Identifizierung sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen und anderen Organisationen verwendet.
 - > In Buchstabe g wird der kantonale Identifikator der örtlichen Einheit (KIE) definiert. Er ergänzt den KPI von juristischen Personen und Organisationen und ermöglicht die Identifizierung ihrer örtlichen Einheiten (z. B. Zweigniederlassungen oder Geschäftsstellen, die vom Sitz der juristischen Person oder Organisation, von der sie abhängen, getrennt sind). Auch er ist dauerhaft.

Artikel 17b Zuständige Direktion und zuständiges Amt

Während der Pilotphase lag die Verantwortung für das kantonale Referenzsystem und das entsprechende Pilotprojekt bei der GRDK, die gemäss der Pilotverordnung der Staatskanzlei zugeordnet ist (s. Art. A1-1). Die GRDK spielte in jeder Phase der Entwicklung des kantonalen Bezugssystems eine wesentliche Rolle bei der Verwaltung, der Leitung und der Aufsicht. Nach der Pilotphase und aufgrund der wesentlichen Rolle, welche das SDA in diesem Bereich spielt, beschloss der Staatsrat, das kantonale Bezugssystem der Direktion für Volkswirtschaft und Berufsbildung (VWBD) administrativ zuzuweisen. Diese wird dafür verantwortlich sein, das kantonale Bezugssystem zu betreiben, in Übereinstimmung mit dem Gesetz und den Best Practices für seine zukünftige Entwicklung zu sorgen und seine Good Governance weiterhin zu gewährleisten (Abs. 1). Sie wird auch eher rechtliche Aufgaben übernehmen, wie die Prüfung und Überprüfung der Gesuche um Zugriffsrechte auf das kantonale Bezugssystem.

In Absatz 2 wird vorgesehen, dass die laufende und operative Verwaltung des kantonalen Bezugssystems einem Fachamt zugewiesen wird, das der Direktion unterstellt bleibt. Aufgrund der besonderen Kompetenzen, die für die Verwaltung des kantonalen Bezugssystems nötig sind, wurde das SDA vom Staatsrat damit beauftragt, diese neue Aufgabe zu übernehmen. Dieses Amt verfügt über das nötige Know-how in den Bereichen Datenauswertung und -analyse, Datenbankverwaltungssysteme und Programmiersprachen. Es wird die Arbeit zwischen den verschiedenen Partnerorganen koordinieren.

Artikel 17c IT-Ressourcen

Der technische Support und die technische Verwaltung im Zusammenhang mit der Infrastruktur und der Architektur des kantonalen Bezugssystems werden dem ITA übertragen. Dieses gewährleistet insbesondere die Sicherheit des kantonalen Bezugssystems als Informatikinfrastruktur des Staates.

Artikel 17d Fachkommission

1. Das kantonale Bezugssystem weist einen bestimmten Grad an technischer Komplexität auf und bildet eine bereichsübergreifende Infrastruktur, an der mehrere Organe mitwirken, die verschiedenen Direktionen oder Gemeinwesen angehören. Diese Merkmale rechtfertigen die Einsetzung einer beratenden Kommission, deren Aufgaben zum Teil von der derzeitigen GRDK übernommen werden.

2. Die Kommission ist der zuständigen Direktion zugeordnet (Abs. 1). Auch wenn sie denselben Namen wie in der Pilotphase beibehält (GRDK), sind ihre Rolle und ihre Aufgaben nicht mehr dieselben. Sie hat keine operative Funktion mehr ; sie wird künftig als Beraterin und Unterstützerin der Direktion in den Bereichen Technik, Recht und Datenverwaltung und -governance fungieren, die mit der Funktionsweise, der Organisation und der Entwicklung des kantonalen Bezugssystems zusammenhängen (Abs. 2). Sie wird auch Schlichtungsaufgaben bei Differenzen zwischen bestimmten Organen haben (s. Art. 17h Abs. 2). Ihr gehören mehrere Spezialistinnen und Spezialisten aus der kantonalen Verwaltung und den Gemeindeverwaltungen in Bereichen an, die für das kantonale Bezugssystem von Bedeutung sind ; die Zusammensetzung der Kommission soll ihren bereichsübergreifenden Charakter widerspiegeln, wobei ihre Aufgaben und ihre Organisation auf dem Verordnungsweg präzisiert werden (Abs. 3). Aufgrund der während der Pilotphase begonnenen Zusammenarbeit gehört auch die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz mit beratender Stimme der Kommission an (Abs. 4). Diese Mitwirkung soll dazu dienen, dass mögliche Datenschutzprobleme so weit wie möglich im Vorfeld gelöst werden können. Die garantierte Unabhängigkeit der oder des Beauftragten stellt sicher, dass sie oder er jederzeit bei den Organen, die mit dem kantonalen Bezugssystem beauftragt sind, einschreiten kann, wie sie oder er das bei irgendeinem anderen Organ machen kann.

Artikel 17e Datenliefernde Organe

1. Datenliefernde Organe spielen eine wesentliche Rolle in der Funktionsweise und Organisation des kantonalen Bezugssystems, da sie die Quellregister pflegen, die sämtliche Referenzdaten von Personen und Organisationen liefern. Der Entwurf überlässt es jedoch dem Staatsrat, auf dem Verordnungsweg die für das kantonale Bezugssystem nützlichsten Quellregister sowie die für die Alimentierung des Bezugssystems zuständigen datenliefernden Organe und die Verpflichtungen, die diesen obliegen, festzulegen (Abs. 2). Anschliessend wird es Aufgabe der Direktion sein, den Kreis der Personen, deren Daten in das kantonale Bezugssystem aufgenommen werden (« Umfang der Daten »), genauer abzugrenzen, um den Handlungsspielraum der datenliefernden Organe soweit wie möglich einzuschränken. Diese Delegationen sind notwendig, um eine dynamische Entwicklung des kantonalen Bezugssystems zu gewährleisten, die den Bedürfnissen der Verwaltung entspricht.

2. Bisher entspricht die Liste der Quellregister im Wesentlichen derjenigen in Artikel A2-1 der Pilotverordnung. Die Pflichten, die den datenliefernden Organen obliegen, beziehen sich auf die Gesetzmässigkeit der Bearbeitungen, die Qualität der Daten, die Einhaltung von Good Practices und das Verhalten bei Bekanntwerden einer Abweichung in einem Datenwert. Wenn das datenliefernde Organ ein Bundesorgan ist, wird eine Vereinbarung mit ihm getroffen, da das kantonale Recht den Organen des Bundes keine Verpflichtungen auferlegen kann. Solche Vereinbarungen sind bereits in Kraft.

Artikel 17f Datennutzende Organe

Datennutzende Organe haben Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems gemäss der Bewilligung, die ihnen erteilt wird (vgl. Art. 22 ff.). Sie sind verpflichtet, die Daten, auf die sie Zugriff haben, gemäss den geltenden Normen und den ihnen gegebenen Empfehlungen zu bearbeiten.

Artikel 17g Gemeinden

Diese Bestimmung berücksichtigt die besondere Situation der Gemeinden. Sie sind datenliefernde Organe, da sie dem kantonalen Bezugssystem Daten aus dem Einwohnerregister übermitteln (siehe Absatz 1.3 weiter oben). Sie können aber auch zu datennutzenden Organen werden, wenn sie bei der Direktion ein Gesuch um Zugriff auf das kantonale Bezugssystem stellen. Die Tatsache, dass das Einwohnerregister einen Grossteil der auf kantonaler Ebene verfügbaren Daten beschafft, bedeutet nicht, dass alle Gemeindeorgane bedingungslos Zugriff auf all diesen Daten erhalten können. Gemeindeorgane, die einen Zugriff auf das kantonale Bezugssystem erhalten wollen, müssen die gleichen Voraussetzungen erfüllen und das gleiche Antragsverfahren durchlaufen wie andere Organe, sofern nichts anderes bestimmt wird (Abs. 2). So ermöglicht Artikel 23 Abs. 2 dem Staatsrat, vereinfachte Lösungen für Anträge auf Zugriff auf Stammdaten einzuführen, insbesondere zugunsten der Gemeinden.

Artikel 17h Behandlung von Differenzen

1. Eines der Hauptmerkmale des kantonalen Bezugssystems ist, dass sein Funktionieren eine enge und koordinierte Zusammenarbeit mehrerer Organe erfordert, die verschiedenen Direktionen oder verschiedenen Gemeinwesen angehören. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit könnten jedoch Differenzen auftreten, die nicht immer von einer gemeinsamen vorgesetzten Behörde entschieden werden können. In Artikel 17h werden daher Regeln für die Behandlung von Differenzen zwischen Organen, die verschiedenen Direktionen oder Gemeinwesen angehören, beantragt; sie gehen im Grossen und Ganzen in die gleiche Richtung wie die Artikel 18 ff. des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG ; SGF 150.1).

2. Die hier gemeinten Differenzen betreffen beispielsweise Fragen der Zuständigkeit (datenliefernde Organe sind der Ansicht, dass sie nicht für die Nachführung einer Kategorie von Daten zuständig sind, sondern, dass es am anderen Organ liegt, das zu übernehmen), des Umfangs und des Katalogs der zu bearbeitenden Daten, der Interoperabilität, der Austauschformate und ihrer Aktualisierung. Dieses Verfahren zur Beilegung von Differenzen ist weder ein Ersatz für bestehende Rechtsmittel noch eine Alternative zu ihnen und betrifft nicht die Fragen des Zugriffs auf das Bezugssystem, die ausschliesslich in den Artikeln 22 ff. geregelt werden.

3. In Absatz 1 wird die gewöhnliche Regelung, dass eine Differenz innerhalb einer Direktion von letzterer bereinigt wird, übernommen. In Absatz 2 wird vorgesehen, dass eine Lösung durch Verhandlungen, gegebenenfalls mit Hilfe der GRDK, gesucht wird, wenn eine Differenz zwischen zwei Organen besteht, die zwei verschiedenen Direktionen

oder Gemeinwesen angehören (mit Ausnahme der ÖDSMB). Falls die Verhandlungen scheitern, entscheidet der Staatsrat (Abs. 3). Die beteiligten Parteien sind nicht verpflichtet, die GRDK einzuschalten, und die Weigerung einer Partei, mit oder ohne Hilfe der GRDK zu verhandeln, ist gleichbedeutend mit einem Scheitern der Verhandlungen.

Artikel 18 Daten des kantonalen Bezugssystems

1. In Absatz 1 wird die Kategorie der Referenzdaten sowohl positiv als auch negativ abgegrenzt. Er ist in Verbindung mit den Definitionen in Artikel 17 Abs. 1 Bst. a und c zu lesen. Konkret entsprechen die Referenzdaten den Identifikationsdaten, die mehreren Gemeinwesen gemeinsam zur Verfügung stehen (Abs. 1 Bst. a), und den Kontaktdaten (Adresse des Hauptwohnsitzes oder des Sitzes usw.) einer Person oder einer Organisation (Abs. 1 Bst. b). Hinzu kommen bei natürlichen Personen ihre direkten familiären Verbindungen (die im Einwohnerregister verzeichnet sind, d. h. wie in Art. 4 Abs. 2 Bst. a und c EKG vorgesehen, die direkten Verwandten in aufsteigender und absteigender Linie ; Abs. 1 Bst. c Ziff. 1) und bei juristischen Personen und anderen Organisationen ihre rechtlichen oder wirtschaftlichen Verbindungen zu anderen Organisationen (Zweigniederlassung, Muttergesellschaft, Tochtergesellschaft, Dachorganisation usw. ; Abs. 1 Bst. C Ziff. 2). Die Definition schliesst « Fachdaten » aus, d. h. Daten, die eine Behörde beschafft, um eine spezifische Aufgabe zu erfüllen, die ihr das Gesetz als besondere und individuelle Aufgabe zuweist (Abs. 1 Bst. d), mit Ausnahme der Daten aus dem Einwohnerregister und der von Fachbereichen verwendeten sektorielle Identifikatoren. So umfassen die Referenzdaten z. B. keine Steuerdaten, medizinische Daten oder polizeiliche Daten.

2. Der Umfang der im Bezugssystem bearbeiteten Daten (d. h. der Kreis der Personen, deren Daten dort gespeichert werden) hängt einerseits von den datenliefernden Organen und ihrer Quellregistern ab, die vom Staatsrat festgelegt werden müssen (Art. 17e Abs. 2), und andererseits von den Präzisierungen, die diesbezüglich von der Direktion gegeben werden müssen (Art. 17e Abs. 3). Daher müssen diese Daten noch genau definiert werden. Wie Artikel 17e für die Liste der datenliefernden Organe und ihrer Pflichten, sieht Absatz 2 für die Definition der im Bezugssystem bearbeiteten Personendaten eine Aufteilung der Regelungskompetenzen zwischen dem Staatsrat und der Direktion vor: Ersterer definiert allgemein die Kategorien der bearbeiteten Daten, letztere gibt den detaillierten Katalog dazu (d. h. eine Liste der genauen Datentypen). Diese Aufteilung der Kompetenzen ist durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, agiler sein und den Katalog regelmässig und schnell an die Bedürfnisse des Bezugssystems und der datennutzenden Organe anpassen zu können.

3. In Absatz 3 wird der Grundsatz festgelegt, dass das kantonale Bezugssystem keine besonders schützenswerten Personendaten enthält. Die Pilotphase hat jedoch gezeigt, dass es notwendig ist, ausnahmsweise Daten dieser Kategorie im Rahmen des Bezugssystems zu bearbeiten, wenn es für die Erfüllung einer üblichen Aufgabe, die eine grosse Anzahl von Personen betrifft, unerlässlich ist. Dies gilt insbesondere für den Code Religionszugehörigkeit, der insbesondere für die Erhebung der Kirchensteuer erforderlich ist. Es reicht jedoch nicht aus, dass besonders schützenswerte Personendaten für die Erfüllung einer üblichen Aufgabe unerlässlich sind und eine grosse Anzahl von Personen betreffen, damit sie im kantonalen Bezugssystem aufgeführt werden können (Bst. a). In Absatz 2 werden nämlich zwei weitere Bedingungen hinzugefügt:

- > Die zentrale Bearbeitung dieser Daten im Bezugssystem darf nicht mit einem hohen Risiko der Beeinträchtigung der Rechte der betroffenen Personen verbunden sein (Abs. 2 Bst. a).
- > Besondere Sicherheitsmassnahmen (z. B. « Kodierung ») müssen getroffen werden (Abs. 2 Bst. b).

Darüber hinaus muss die abschliessende Liste der besonders schützenswerten Referenzdaten in einer Verordnung des Staatsrats enthalten sein (Abs. 2, Einleitungssatz), deren Entwurf zuvor der ÖDSMB vorgelegt werden muss (Art. 50 Abs. 1 Bst. c DSchG). Das Vorhandensein besonders schützenswerter Personendaten wird somit für die Bürgerinnen und Bürger vollständig transparent.

Artikel 18a Referenzstammdaten

Die Referenzstammdaten stellen einen begrenzten Sockel an Daten dar, welche die Mindestinformationen enthalten, die zur Identifizierung einer Person oder Organisation erforderlich sind. Dabei handelt es sich um Daten wie den offiziellen Vor- und Nachnamen oder den Firmennamen, das Geschlecht, das Geburtsdatum oder das Datum der Gründung eines Unternehmens, die Adresse oder bei Gesellschaften auch die Rechtsform (Abs. 1). Aufgrund ihres

wesentlichen und nicht nicht besonders schützenswerten Charakters muss der Zugriff auf die Referenzstammdaten den Organen des Kantons und der Gemeinden nach einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren gewährt werden können (vgl. Art. 23 Abs. 2, zweiter Satz). Ausserdem müssen diese Daten regelmässig und häufig aktualisiert werden, um eine Harmonisierung mit den Daten anderer Register zu gewährleisten (Abs. 3). Aus Transparenzgründen wird der Staatsrat die Liste der Referenzstammdaten auf dem Verordnungsweg festlegen (Abs. 4).

Artikel 19 *Identifikatoren – Liste*

Identifikatoren sind entscheidend für die logische Organisation und Strukturierung von Daten aus mehreren Registern und für die Interoperabilität zwischen Partnerinformationssystemen. Bei Schnittstellen zwischen zwei oder mehr Registern ermöglichen sie es, Bezüge zwischen den einzelnen Registern herzustellen und so Daten, die sich auf ein und dieselbe Person oder Organisation beziehen, schnell und sicher zu ordnen. So ist es nicht nur möglich, die Daten einer Person oder Organisation aus einem Register mit denjenigen aus einem anderen Register zu ergänzen, sondern auch schnell zu erkennen, welche Daten von einem Register zum anderen abweichen. Entsprechend einem der Ziele des kantonalen Bezugssystems, nämlich der Zusammenführung von Referenzdaten aus mehreren verschiedenen Registern in einer strukturierten Form, ist es unerlässlich, dass es die Identifikatoren, mit denen die eindeutige Identifizierung und der offizielle Charakter der Daten in jedem Register gewährleistet werden soll, bearbeiten und übermitteln kann. Absatz 1 enthält eine Liste der wichtigsten Identifikatoren, die auf Bundes- und Kantonsebene verwendet werden und die sich im kantonalen Bezugssystem wiederfinden. In Absatz 2 wird daran erinnert, dass bei der Bearbeitung jedes Identifikators das für ihn geltende Bundes- oder Kantonsrecht beachtet werden muss. Dies betrifft zum Beispiel die systematische Bearbeitung der AHV-Nummer (AHVN), die den Anforderungen der Artikel 153b ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG ; SR 831.10) unterliegt.

Artikel 19a *Identifikatoren – Systematische Bearbeitung*

In einer strukturierten Datenbank bedeutet die systematische Bearbeitung eines Identifikators, dass dieser Identifikator mit allen anderen Daten verknüpft werden kann, unabhängig von den Mitteln und Verfahren, die bei einem Bearbeitungsvorgang zur Anwendung gelangen, insbesondere bei der Beschaffung, Speicherung, Aufbewahrung, Nutzung, Änderung, Bekanntgabe usw. Er wird dann « systematisch mit anderen Daten verknüpft ».

Um jegliches Missbrauchsrisiko zu vermeiden, wird ein Identifikator nur dann systematisch einem anderen Organ bekanntgegeben, wenn dieses zur systematischen Bearbeitung des Identifikators befugt ist (Abs. 2). So wird die AHVN beispielsweise nicht Organen bekanntgegeben, die nicht als systematische Benutzer der AHVN gemäss Artikel 153f AHVG eingetragen sind. Ebenso wenig wird ein behördenpezifischer Identifikator einem Drittorgan bekanntgegeben. Eine Ausnahme bilden Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren, sofern das Recht, dem sie unterliegen, ihre Verbreitung erlaubt.

Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass die Bekanntgabe von Identifikatoren in einem Einzelfall den üblichen Vorschriften für die Bekanntgabe von Daten, die im DSchG festgelegt werden, folgt.

Artikel 20 *Automatische Datenbearbeitung*

Grundsätzlich handelt es sich bei den Datenbearbeitungen im kantonalen Bezugssystem um automatische Bearbeitungen. Das sind Prozesse, mit denen Daten mit Informatiksystemen, Software und Algorithmen ohne nennenswerten direkten menschlichen Eingriff geändert, analysiert oder verwaltet werden. In Absatz 1 wird in 6 Schritten die Funktionsweise des kantonalen Bezugssystems beschrieben. Menschliches Eingreifen ist in besonderen Fällen erforderlich, etwa wenn Fehler beobachtet und korrigiert werden, wenn Anomalien auftreten oder um bestimmte Bearbeitungsvorgänge durchzuführen. Der Staatsrat regelt das Verfahren auf dem Verordnungsweg (Abs. 2) und beschränkt nötigenfalls die Abweichungen, die vorgenommen werden dürfen (Abs. 1 Bst. d).

Artikel 20a *Bearbeitungen zu statistischen Zwecken*

Das SDA erstellt neutral und unabhängig statistische Informationen über die Struktur, den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt auf kantonaler Ebene. Es ist in seiner Eigenschaft als öffentliches Amt für die Erstellung, Analyse und Verbreitung der für Politik, Wirtschaft, Staat und

Gesellschaft erforderlichen statistischen Stammdaten zuständig. Mit dem verstärkten Rückgriff auf bestehende Verwaltungsdaten kann vermieden werden, dass Umfragen oder Erhebungen durchgeführt werden müssen oder andere Dienste von Gemeinwesen in Anspruch genommen werden müssen. Da das Bezugssystem eine ausreichende Menge an Referenzstammdaten mit einem hohen Grad an Genauigkeit abdeckt, ist es wichtig, dass es auch für statistische Zwecke verwendet werden kann. Datenbearbeitungen zu statistischen Zwecken unterliegen selbstverständlich weiterhin den einschlägigen Bestimmungen der Statistik- und der Datenschutzgesetzgebung.

Artikel 21 Vorschriften für die Verwaltung

1. Diese Bestimmung enthält die wichtigsten Vorschriften für die Verwaltung der Daten des kantonalen Bezugssystems. Sie wird durch genauere Vorschriften in der Verordnung des Staatsrats ergänzt.
2. In Absatz 1 wird das « Once-Only »-Prinzip in die Funktionsweise des kantonalen Bezugssystems eingeführt. Die gewählte Lösung entspricht jedoch nicht einem absoluten Verständnis dieses Prinzips, gemäss dem jede Information nur einmal beschafft werden dürfte, aber sie geht in diese Richtung. Gemäss der gewählten Lösung, mit der die Interoperabilität optimiert wird, hierarchisiert das kantonale Bezugssystem Referenzdaten aus mehreren bestimmten Quellen und vergleicht sie miteinander, um mögliche Abweichungen zu identifizieren, und nimmt die erforderlichen Korrekturen vor, bevor sie den datennutzenden Organen zugänglich gemacht werden. Daher werden die datenliefernden Organe, die diese Quellen unterhalten, die Daten, die sie dem kantonalen Bezugssystem bekanntgeben, weiterhin direkt bei den betroffenen Personen beschaffen.
3. In Absatz 2 wird der Grundsatz festgelegt, wonach die datenliefernden Organe für die Qualität und die Konformität der Daten, die sie dem kantonalen Bezugssystem liefern, verantwortlich sind. Es obliegt ihnen auch, dafür zu sorgen, dass ihre Bearbeitung insbesondere im Einklang mit den Best Practices und den gesetzlichen Anforderungen beim Datenschutz steht. Sie behalten diese Verantwortung während des gesamten Lebenszyklus der Daten. Das bedeutet, dass sie nicht nur bei der anfänglichen Datenbeschaffung sorgfältig vorgehen müssen, sondern auch die von ihnen verlangten Überprüfungen und Korrekturen der Daten vornehmen müssen. Unter « Qualität der Daten » versteht man die Aktualität und die Richtigkeit der Daten.
4. In Absatz 3 wird die Frage der Schreib- und Änderungsrechte für Referenzdaten geregelt. Um die Qualität zu gewährleisten, sollte der Kreis der Personen, welche die Kompetenz haben, sie zu ändern, so klein wie möglich gehalten werden. In der Praxis werden Schreibrechte von Fall zu Fall entweder den für die Verwaltung der Quellregister zuständigen Personen bei den datenliefernden Organen oder dem Fachpersonal des SDA gewährt.
5. In Absatz 4 wird die Frage, wie lange die Daten im kantonalen Bezugssystem aufbewahrt werden, behandelt. Solange ein datenlieferndes Organ Referenzdaten, für die es verantwortlich ist, aktiv bearbeitet, werden diese Daten auch vom kantonalen Bezugssystem aufbewahrt und nachgeführt und mit den berechtigten datennutzenden Organen geteilt. Wenn ein datenlieferndes Organ sie deaktiviert (entweder weil sie gelöscht oder archiviert werden), wird eine Benachrichtigung an das kantonale Bezugssystem gesendet. Die betreffenden Daten werden nach einer Aufbewahrungsfrist von bis zu zehn Jahren endgültig gelöscht, wenn kein anderes datenlieferndes Organ sie bearbeitet. Diese Aufbewahrungsdauer entspricht namentlich der Verjährungsfrist für Steuerschulden nach Artikel 152 Abs. 3 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG ; SGF 631.1). Das Ziel ist, dass es allenfalls möglich ist, eine frühere Adresse einer Bürgerin oder eines Bürgers zu finden, die oder der eine Verpflichtung nicht vollständig erfüllt hat. Dennoch ist der Zugriff auf nicht mehr aktuellen Referenzdaten nicht frei. Er ist auf die datennutzenden Organe beschränkt, die einen Bedarf an Zugriff auf historische Daten gemäss Artikel 23 unten nachweisen können.
6. In Absatz 5 wird dem Staatsrat die Befugnis übertragen, die vorhergehenden Bestimmungen durch eine Verordnung zu präzisieren.
7. Ein wichtiger Teil der Datenbearbeitung mit dem kantonalen Bezugssystem besteht darin, Referenzdaten aus mehreren Quellen miteinander zu vergleichen, um mögliche Abweichungen aufzudecken. Die meisten davon werden dank der Einführung hierarchischer Regeln zwischen den verschiedenen Quellregistern automatisch bearbeitet und automatisch korrigiert. In manchen Situationen müssen jedoch manuelle Überprüfungen vorgenommen werden. Das ist dann der Fall, wenn nach einer Qualitätskontrolle der Verdacht auf einen Fehler in den Daten aufkommt. In

diesem Fall wird eine Benachrichtigung an das verantwortliche datenliefernde Organ gesendet. Dieses muss dann die notwendigen Überprüfungen und gegebenenfalls die erforderlichen Korrekturen vornehmen (Abs. 2 *in fine*). Damit das kantonale Bezugssystem seine Zwecke erfüllen kann, ist es sehr wichtig, dass die betroffenen Organe rasch auf die an sie gerichteten Benachrichtigungen reagieren. Aus diesem Grund wird der Staatsrat im Entwurf ermächtigt, auf dem Verordnungsweg Massnahmen zu erlassen, um die betroffenen Organe dazu zu bewegen, den Benachrichtigungen so schnell wie möglich Folge zu leisten (Abs. 5).

Artikel 21a Rechte der betroffenen Person – Im Allgemeinen

Diese Bestimmung erinnert daran, dass Personen, deren Daten im Bezugssystem verarbeitet werden, ihre Rechte aus der Datenschutzgesetzgebung ausüben können, deren Umsetzung in den nachfolgenden Bestimmungen näher erläutert wird.

Artikel 21b Rechte der betroffenen Person – Recht auf Berichtigung

1. Das Recht auf Berichtigung gehört zu den Rechten, die in der Datenschutzgesetzgebung anerkannt werden (s. Art. 33 Abs. 2 Bst. a DSchG). Es erlaubt der Person, deren Personendaten bearbeitet werden und die feststellt, dass die sie betreffenden Daten unrichtig oder unvollständig sind, vom Verantwortlichen für die Bearbeitung die Berichtigung dieser Daten zu verlangen. Gemäss dieser Bestimmung kann die zuständige Direktion die Möglichkeit einführen, dieses Recht über den virtuellen Schalter auszuüben. Wenn diese Möglichkeit einmal eingeführt ist, wird sie die Möglichkeit der betroffenen Personen, ihr Recht auf Berichtigung auf einem anderen Weg auszuüben, weder ausschliessen noch in irgendeiner Weise einschränken.

2. Das Recht auf Berichtigung ist jedoch nicht absolut. Die betroffene Person kann die sie betreffenden Daten nicht selbst direkt ändern, aber einen dahingehenden Antrag einreichen. Ihr Antrag muss vom datenliefernden Organ, das für die Daten verantwortlich ist, bearbeitet werden. Im Übrigen gilt die Datenschutzgesetzgebung, insbesondere für das Verfahren und die Rechtsmittel (vgl. Art. 34 DSchG).

Artikel 21c *Recht auf Einsprache*

1. Das Recht auf Einsprache gegen die Bekanntgabe von Personendaten (oder Recht auf Sperrung) gehört zu den Rechten, die in der Datenschutzgesetzgebung jeder Person zuerkannt werden (s. Art. 31 DSchG). Es ermöglicht einer Person, von einem Verantwortlichen für die Bearbeitung zu verlangen, dass bestimmte Informationen über sie nicht an Dritte weitergegeben werden. Das kantonale Bezugssystem enthält eine Funktion, mit der die Einhaltung des Rechts auf Sperrung sichergestellt werden kann.

2. Gemäss Absatz 1 kann das Recht auf Einsprache auf zwei Arten ausgeübt werden. Die Person kann entweder Einsprache gegen die Offenlegung ihrer Adresse gegenüber Dritten (Adresssperre) oder gegen die Offenlegung aller Referenzdaten gegenüber Dritten (Auskunftssperre) erheben.

3. Gemäss Absatz 2 kann die Direktion für die Benutzerinnen und Benutzer des virtuellen Schalters die Möglichkeit einführen, ihr Recht auf Einsprache über den virtuellen Schalter auszuüben, wie dies in Artikel 21b Absatz 1 für das Recht auf Berichtigung vorgesehen ist. Die Ausübung dieses Rechts mit einer Dienstleistung, die im virtuellen Schalter zur Verfügung steht, hat den Vorteil, dass sie automatisch dem kantonalen Bezugssystem angezeigt wird, damit die datennutzenden Organe schnell darüber informiert werden.

4. In Absatz 3 werden die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Rechts auf Einsprache klar festgelegt. Im kantonalen Bezugssystem wird die Ausübung eines Rechts auf Sperrung den datennutzenden Organen unter Angabe der Art der beantragten Sperrung gemeldet. Konkret bedeutet dies, dass die betreffenden Daten sichtbar markiert werden. Dagegen obliegt die tatsächliche Umsetzung der Sperrung von Amtes wegen den datennutzenden Organen, da sie es sind, die Daten Dritten bekanntgeben können.

5. Um schliesslich den Umfang dieses Rechts auf Einsprache zu verdeutlichen, verweist Absatz 4 auf die Grenzen dieses Rechts, wie sie in Artikel 31 Abs. 2 DSchG festgelegt werden: Zugriffe auf die Daten des Bezugssystems, die öffentlichen Organen auf der Grundlage von Artikel 22 ff. des Entwurfs gewährt werden, fallen nicht darunter.

Artikel 22 Zugang zu den Daten des kantonalen Bezugssystems – Grundsätze

1. Artikel 22 ist die erste der Bestimmungen, die sich mit dem Zugriff der datennutzenden Organe auf Referenzdaten befassen. In Absatz 1 werden die Einheiten, die einen Zugriff auf das kantonale Bezugssystem beantragen können, abschliessend beschrieben. Es handelt sich um Organe der zentralen und dezentralen Gemeinwesen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, anerkannte Kirchen, Privatpersonen, die eine öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllen, und Privatpersonen, die in einer besonderen Beziehung zum Staat stehen, sei es, weil sie einen Leistungsauftrag haben oder weil sie Subventionen erhalten, um eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen. Die Organe des Bundes und anderer Kantone können einen indirekten Zugriff vor allem für Verwaltungs- und Forschungszwecke beantragen. Die Tatsache, dass eine Person oder Organisation ein Gesuch um Zugriff auf das kantonale Bezugssystem stellen kann, bedeutet nicht, dass sie ihn automatisch erhält. Jedes Zugangsgesuch wird sorgfältig unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit geprüft ; die Anwendung des vereinfachten Verfahrens, das der Staatsrat gemäss Artikel 23 vorsehen kann und das nur die Organe des Staates und der Gemeinden des Kantons betrifft, bleibt vorbehalten. Ohne einen Rechtfertigungsgrund für die Bearbeitung der Daten, für die das Zugriffsgesuch gestellt wird, wird kein Zugriff gewährt.

2. Gemäss Absatz 2 erfolgen die Zugriffe über ein Abrufverfahren im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. e DSchG oder über automatische Datenbekanntgabe bzw. über andere, restriktivere Zugriffsmöglichkeiten wie einen indirekten Zugriff. Ein Zugriff über ein Abrufverfahren ist eine Form der Bekanntgabe, bei der die Empfänger aufgrund einer Bewilligung des Verantwortlichen für die Bearbeitung eigenständig und ohne vorherige Kontrolle über Zeitpunkt und Umfang der Bekanntgabe entscheiden. Automatisierte Bekanntgaben erfolgen über Netzwerke von Registern oder über Abonnements von Mutationsnachrichten, die nach einem bestimmten Rhythmus oder nach vorab festgelegten Kriterien zugestellt werden ; sie unterliegen jedoch weiterhin einer oder mehreren Vorbedingungen, aber die Erfüllung dieser Bedingungen wird vom System automatisch überprüft.

3. Der Umfang und der Katalog der Daten, auf die jedes Organ oder jede Person zugreifen darf, werden individuell festgelegt (Abs. 3). Unter « Umfang der Daten » versteht man die Bevölkerung oder den Personenkreis, auf deren Daten zugegriffen werden kann, z. B. nach geografischen Gebieten oder anderen restriktiven Kriterien. Beim Katalog der Daten handelt es sich um die Gesamtheit der Attribute, die unter den Referenzdaten zur Verfügung stehen. Der Umfang des Katalogs, auf den jedes datennutzende Organ zugreifen kann, hängt vom Zweck der Bearbeitungen, die es durchführt, und von der geltenden Gesetzgebung ab. Der Staatsrat kann je nach Bedarf den Kreis der betroffenen Organe einschränken, die Zugriffe auf bestimmte Zwecke oder die Zwecke, für die der Zugriff beantragt werden kann, beschränken (z. B. für Verwaltungszwecke), die Art des Zugriffs, den diese Organe erhalten können, präzisieren (indirekter Zugriff, Zugriff über Abrufverfahren, durch automatisierte Bekanntgabe oder andere) und Zugriffsbeschränkungen beim Umfang und beim Katalog der Daten vorsehen (Abs. 5) ; das ermöglicht je nach Bedarf und Datenschutzerfordernissen eine flexible Verwaltung des Datenzugriffs.

Artikel 23 Verfahren

1. In Artikel 23 wird das Verfahren für den Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems behandelt. In Absatz 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass es für den Zugriff auf Personendaten im kantonalen Bezugssystem eine Bewilligung braucht. Im Übrigen obliegt es dem Staatsrat, die Einzelheiten des Verfahrens zu regeln (Abs. 2, 1.Satz). Dies betrifft insbesondere die Bezeichnung der Behörde, die für die Erteilung der Bewilligung zuständig ist, die Form dieser Bewilligung, die Liste der Informationen, die vom ersuchenden Organ übermittelt werden müssen, und den Ablauf der verschiedenen Etappen des Verfahrens.

Der Einbezug der ÖDSMB wird in der Ausführungsverordnung präzisiert, wie dies bereits bei den Verfahrensregeln oder Prozessen für den Zugriff auf die Daten der Einwohner und Einwohnerinnen in der Plattform FriPers der Fall ist. Neben ihrer Aufsichtsfunktion spielt ÖDSMB eine wichtige Rolle bei der Beratung und Stellungnahme, die es den Verwaltungseinheiten des Staates, die Referenzdaten bearbeiten müssen, ermöglichen soll, immer mehr Kompetenzen zu erwerben und ihre Informationssysteme sowie ihre Organisation im Vertrauen weiterzuentwickeln.

2. In der Logik des « Once-Only »-Prinzips kann der Staatsrat ein vereinfachtes Verfahren für die Bewilligung des Zugriffs auf die Referenzstammdaten vorsehen (Abs. 2, 2. Satz). Das dürfte zu einer erheblichen Zeitersparnis und Effizienzsteigerung führen. Diese Vereinfachung scheint angesichts des relativ harmlosen Charakters der Grunddaten und des geringen Risikos, das ihre Bearbeitung mit sich bringt, gerechtfertigt.

Dieses vereinfachte Zugangsverfahren ist jedoch den Organen des Staates (Organe des Grossen Rates, der richterlichen Gewalt, des Staatsrats und der kantonalen Verwaltung, wie sie in der Verordnung über die Bezeichnung der Verwaltungseinheiten beschrieben wird) und der Gemeinden vorbehalten. Andere Einheiten oder Personen, die Zugriff auf die Referenzdaten benötigen, müssen obligatorisch das ordentliche Verfahren durchlaufen.

3. In Absatz 3 wird die Möglichkeit vorgesehen, eine Verweigerung oder Einschränkungen des Zugriffs mit einer Einsprache an die Direktion anzufechten. Deren Entscheid kann wiederum durch eine Beschwerde beim Kantonsgericht nach den ordentlichen Regeln angefochten werden. Das bedeutet, wie in Absatz 3 ausdrücklich festgelegt wird, dass die Organe des Staates nicht über diese Möglichkeit verfügen, entsprechend dem allgemeinen Grundsatz, dass das öffentliche Recht üblicherweise einer Behörde eines Gemeinwesens nicht die Möglichkeit einräumt, gegen den Entscheid einer anderen Behörde des gleichen Gemeinwesens Beschwerde einzulegen.

Es sei noch angemerkt, dass darauf verzichtet wurde, der ÖDSMB ein besonderes Beschwerderecht einzuräumen, wie es im Vorentwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, vorgesehen war. Die ÖDSMB hat nämlich bereits die Möglichkeit, auf der Grundlage der Artikel 56 ff. DSchG zu handeln ; sie ermöglichen es ihr bei Bedarf, die Aussetzung, Änderung oder Einstellung der gesamten Bearbeitung oder eines Teils davon sowie die Löschung oder Vernichtung der gesamten Personendaten oder eines Teils davon anzuordnen (vgl. Art. 58 Abs. 2 DSchG).

Artikel 23a *Gebühren*

Grundsätzlich ist der Zugriff auf die Referenzdaten für die Organe und die berechtigten Personen kostenlos (Abs. 1). Wenn jedoch ein oder mehrere datennutzende Organe bestimmte Sonderbedürfnisse geltend machen, welche die Entwicklung « massgeschneiderter » Lösungen erfordern, können ihnen die daraus entstehenden zusätzlichen Kosten belastet werden. Der Staatsrat legt diese Fälle auf dem Verordnungsweg fest.

Artikel 24 *Organisatorische und technische Massnahmen*

1. In Artikel 24 wird die Frage der Datensicherheit und des Datenschutzes beim kantonalen Bezugssystem angesprochen.

2. In Absatz 1 wird der Grundsatz, wonach die Daten des kantonalen Bezugssystems vor unbefugter Bearbeitung geschützt werden müssen, festgelegt. Der Absatz schreibt vor, dass dieser Schutz durch geeignete organisatorische und technische Massnahmen unter Berücksichtigung der Entwicklung der verfügbaren Technologien gewährleistet werden muss. Dabei handelt es sich um einen proaktiven und anpassungsfähigen Ansatz, der sicherstellen soll, dass die Daten vor potenziellen Bedrohungen sicher bleiben und gleichzeitig die aktuellen und künftigen Datensicherheitsstandards eingehalten werden.

3. In Absatz 2 wird ein Protokollierungsverfahren für die Datenbearbeitungsvorgänge im kantonalen Bezugssystem eingeführt. Dieses Verfahren dient dazu, den Datenzugriff zu verfolgen und zu analysieren, mögliche Fehlfunktionen zu erkennen und Aufsichtsbedürfnissen gerecht zu werden. Dadurch werden Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Datenbearbeitung gefördert und gleichzeitig eine schnelle Reaktion bei Vorfällen oder Missbrauch ermöglicht.

4. Gemäss Absatz 3 ist der Staatsrat dafür verantwortlich, die Einzelheiten für die Umsetzung der Sicherheits- und Datenschutzmassnahmen, einschliesslich der Protokollierung der Zugriffe, zu regeln. Diese Bestimmung ermöglicht es der Kantonsregierung, die Massnahmen an spezifische Bedürfnisse anzupassen und zu personalisieren, während sie gleichzeitig die allgemeine Einhaltung der Datensicherheitsstandards gewährleistet.

Artikel 25 *Sicherheit der Infrastruktur und der Anwendungen*

In Artikel 25 wird die Frage der Sicherheit der Infrastruktur und anderer Informatikmittel, mit deren Hilfe das kantonale Bezugssystem funktioniert, behandelt. Gemäss den allgemeinen Vorschriften zur Informationssicherheit des Staats und Artikel 17c Abs. 2 obliegt es dem ITA, diese Sicherheit zu gewährleisten (Abs. 2). In Artikel 25

Abs. 1 wird jedoch die Notwendigkeit eines koordinierten Ansatzes zwischen dem Datenschutz, der Informationssicherheit und der Sicherheit der Informatikmittel betont.

Die Daten des Bezugssystems müssen ausserdem gemäss Artikel 18 Abs. 2 DSchG auf dem Gebiet der Schweiz oder eines Staats, der ein entsprechendes Datenschutzniveau sicherstellt, gehostet werden, dieses Gesetz weicht nicht von dieser Vorschrift ab.

Artikel 25a Verbot des Profilings

In diesem Artikel wird strikt verboten, das kantonale Bezugssystem zu Profilingzwecken zu verwenden, einem Verfahren, das darin besteht, Elemente zur wirtschaftlichen Situation, zur Gesundheit, zu den persönlichen Vorlieben, zu den Interessen, zur Zuverlässigkeit und zum Verhalten einer Person zu analysieren oder vorherzusagen (s. Art. 4 Abs. 1 Bst. f DSchG). Das kantonale Bezugssystem darf auch nicht zu Ermittlungszwecken verwendet werden, insbesondere nicht für die Durchführung von *Fishing Expeditions*⁹ im Rahmen von sehr breit angelegten und unspezifischen Ermittlungen.

Artikel 26 Aufsicht

In Artikel 26 werden verschiedene Aufsichtsmechanismen eingeführt. Gemäss Absatz 1 hat die Direktion die Aufgabe, eine umfassende Aufsicht über die Sicherheit der Funktionsweise und der Organisation des kantonalen Bezugssystems auszuüben. In Absatz 2 werden verschärfte Kontrollmassnahmen, welche die Direktion ergreifen kann, um die Einhaltung des Gesetzes zu gewährleisten, genannt. Diese Massnahmen umfassen die Verwarnung und die Sperrung des Zugriffs auf das kantonale Bezugssystem. Sie werden als verhältnismässige und abgestufte Mittel zur Reaktion auf Gesetzesverstösse und unangemessene Praktiken in Betracht gezogen. Sie sollen von nicht rechtmässigem Verhalten abschrecken und die im kantonalen Bezugssystem gespeicherten Personendaten schützen. Absatz 3 ruft in Erinnerung, dass die Zuständigkeiten der Direktion, die für Informationssicherheit zuständig ist, in diesem Bereich und der ÖDSMB im Bereich des Datenschutzes vorbehalten bleiben. Im Falle einer Verletzung des Datenschutzes kann die ÖDSMB parallel zu den Massnahmen der Direktion alle erforderlichen zusätzlichen Massnahmen ergreifen.

Artikel 37 Entscheide über den Zugriff auf das kantonale Bezugssystem nach Erlass dieses Gesetzes

Artikel 37 ist eine Übergangsbestimmung. Die schrittweise Öffnung des kantonalen Bezugssystems für alle Organe der Gemeinwesen des Kantons und der Gemeinden verursacht Arbeit und neue Datenintegrationen für das ITA. Die Direktion wird Prioritäten für die Bearbeitung der Zugriffsgesuche festlegen (Abs.1).

Während der Pilotphase des Projekts erhielten mehrere Organe auf der Grundlage einer Vereinbarung nach den Artikeln 8 Abs. 2 und A4-2 der Pilotverordnung Zugriff auf das Bezugssystem. Gemäss letzterer Bestimmung laufen die Vereinbarungen gleichzeitig mit der Pilotphase aus und werden nach einem eigens gesetzlich festgelegten Verfahren verlängert. In Artikel 37 Abs. 2 wird das Problem so geregelt, dass darin die Umwandlung von Vereinbarungen, die während der Pilotphase abgeschlossen wurden, in Bewilligungen gemäss Art. 23 vorgesehen wird. Da es sich um Organe handelt, die bereits Zugang zum Bezugssystem haben, werden sie die Bewilligung über das vereinfachte Verfahren nach Art. 23 Abs. 2 erhalten, unabhängig davon, wie gross der Umfang ist, welcher Katalog der Daten betroffen wird und welches Organ den Zugang verlangt.

Art. 37 Abs. 1 Bst. f ZStG Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Seit 2005 werden alle Zivilstandsereignisse von schweizerischen und ausländischen Personen im Zivilstandsregister (Infostar) registriert, an das alle schweizerischen Zivilstandsämter angeschlossen sind. Die Registrierung fällt in die ausschliessliche Zuständigkeit der Zivilstandsämter und erfolgt dezentral. Bestimmte Zivilstandssachen sind für das kantonale Bezugssystem relevant, wie Geburts- und Todesdatum, Vornamens- und Namenswechsel, Heirat, Scheidung, Geschlechtsänderung usw. Gemäss Artikel 43 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs muss die Bekanntgabe von Zivilstandssachen an kantonale Behörden in einem kantonalen Gesetz vorgesehen werden. Die

⁹ Praxis, bei der Forschungs- oder unbestimmte Untersuchungen durchgeführt werden, um Informationen über Verhaltensweisen zu sammeln, von denen man keine Kenntnis hat.

Änderung von Artikel 37 Abs. 1 des Zivilstandsgesetzes vom 14. September 2004 (SGF 211.2.1) durch die Hinzufügung eines Buchstabens f ermöglicht es den Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten, dem kantonalen Bezugssystem die relevanten Zivilstandssachen der darin verzeichneten Personen zu melden. Der Staatsrat legt die Liste der relevanten Daten auf dem Verordnungsweg fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-CE-137

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la cyberadministration (Référentiel cantonal)

Proposition de la commission ad hoc CAH-2025-011

Présidence : Michellod Savio

Membres : Altermatt Bernhard, Bonny David, Bortoluzzi Flavio, Dupré Lucas, Ingold François, Pauchard Marc, Rodriguez Rose-Marie, Savary Daniel, Tritten Sophie, Wüthrich Peter

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

I. Acte principal : Loi sur la cyberadministration (LCyb) du 18.12.2020

Art. 20 al. 2

² Dans des cas particuliers, le ~~Service~~-service mentionné à l'article 17b procède à des traitements manuels de données. Ceux-ci ne peuvent être effectués que par du personnel spécialement habilité. Le Conseil d'Etat règle la procédure.

Art. 21c al. 2

Ne concerne que la version allemande.

Anhang

GROSSER RAT

2024-CE-137

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes (Kantonales Bezugssystem)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2025-011

Präsidium: Michellod Savio

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Bonny David, Bortoluzzi Flavio, Dupré Lucas, Ingold François, Pauchard Marc, Rodriguez Rose-Marie, Savary Daniel, Tritten Sophie, Wüthrich Peter

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. Haupterlass: E-Government-Gesetz (E-GovG) vom 18.12.2020

Art. 20 Abs. 2

² In besonderen Fällen bearbeitet das in Artikel 17b genannte Amt Daten manuell. Das darf nur von speziell berechtigtem Personal gemacht werden. Der Staatsrat regelt das Verfahren.

Art. 21c Abs. 2 [redaktionelle Änderung]

² Die Direktion kann für die Benutzerinnen und Benutzer des virtuellen Schalters die Möglichkeit einführen, das Recht auf Einsprache ~~kann~~ direkt von ~~un~~ diesem aus auszuüben.

Art. 26 al. 3

³ Les compétences de la Direction en charge de la sécurité de l'information ainsi que celles de l'~~ATPrDM~~ Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation dans le domaine de la protection des données sont réservées.

IV. Clauses finales

Approbation fédérale

—
L'article 37 al. 1 let. f de la loi du 14 septembre 2004 sur l'état civil (LEC) tel qu'introduit par la présente loi doit faire l'objet d'une approbation par l'autorité fédérale compétente, en vertu de l'article 49 al. 3 du code civil.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 0 abstention (2 membres excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

Art. 26 Abs. 3

A3

³ Die Zuständigkeiten der Direktion, die für die Informationssicherheit zuständig ist, und der ~~ÖDSMB~~ kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation im Bereich des Datenschutzes bleiben vorbehalten.

IV. Schlussbestimmungen

A4

Genehmigung des Bundes

—
Der Artikel 37 Abs. 1 Bst. f des Zivilstandsgesetzes vom 14 September 2004 (ZStG) in der durch dieses Gesetz eingeführten Fassung muss von der zuständigen Bundesbehörde gemäss Artikel 49 Abs. 3 des Zivilgesetzbuches genehmigt werden.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**A1
CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats stillschweigend.

**A2
CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats stillschweigend.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

A3
CE

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats stillschweigend.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

A4
CE

Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats stillschweigend.

Le 14 juillet 2025

Den 14. Juli 2025



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-306

Pour un instrument législatif visant à protéger les jeunes en âge de scolarité des effets néfastes des réseaux sociaux

Auteure :	Commission interparlementaire de contrôle, convention romande
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	05.12.2024
Développement :	05.12.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	05.12.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	10.06.2025

I. Résumé de la motion

Les motionnaires rapportent les conséquences négatives d'une utilisation inadéquates des réseaux sociaux sur la santé et les relations sociales des jeunes. Ils rappellent que plusieurs pays ont décidé de réguler l'accès aux réseaux sociaux par les mineurs. Sur la base de ces constats, les motionnaires demandent que le Conseil d'Etat propose un texte législatif (article de loi, décret, etc.) visant à protéger les mineurs en âge de scolarité obligatoire des effets potentiellement néfastes des réseaux sociaux.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rejoint les constats et les inquiétudes des motionnaires quant à l'impact potentiel des réseaux sociaux sur la santé mentale des jeunes.

Les réseaux sociaux permettent une ouverture sur le monde, connectent des personnes partageant des centres d'intérêts communs et offrent l'accès à de nombreuses informations et connaissances. Cela, s'ils sont utilisés ponctuellement, de manière consciente et éclairée. Toutefois, utilisés sans accompagnement, sans limite de temps et à mauvais escient, les réseaux sociaux ont des effets néfastes reconnus par la science. Ils impactent en particulier les jeunes ayant des vulnérabilités préexistantes. Les causes de ces problèmes sont en particulier :

- > Les mécanismes de rétention d'attention sur lesquels reposent les modèles économiques des principales plateformes poussent à une utilisation excessive. Dans le contexte des loisirs, le temps passé sur les réseaux sociaux prend le pas sur d'autres activités essentielles au développement, comme les interactions sociales non-virtuelles ou l'activité physique.
- > Les jeunes peuvent être confrontés à des contenus inadaptés et/ou illégaux (appel à la haine, violence, incitation au suicide, pornographie, etc.) ainsi qu'à de la désinformation. Ce phénomène a récemment pris de l'ampleur avec la baisse drastique voire l'abandon de la modération des contenus sur les principaux réseaux sociaux.

- > Les algorithmes de recommandations favorisent des bulles informationnelles qui coupent les individus de l'accès à des informations contradictoires et, dans certains cas, incitent à la radicalisation.
- > Enfin, en cas d'activité illégale en ligne, parfois sans en être conscient, les jeunes s'exposent à des poursuites pénales avec des conséquences pour leur avenir.

Ces constats posent des défis en matière de santé publique et du vivre ensemble.

La proposition d'agir au niveau cantonal sur le plan légal est louable. La création d'un instrument législatif s'attaquant aux effets néfastes des réseaux sociaux sur les jeunes est cependant confrontée à des limites de mise en œuvre.

1. Mise en œuvre de la motion sur le plan technique

Sur le plan technique, une interdiction des réseaux sociaux pour un public cible nécessite la création d'une vérification de l'identité par les plateformes (âge, nationalité). Cette vérification doit pouvoir se baser sur une identité numérique fiable. La création de l'identité électronique e-ID pour la Suisse est en phase de développement et devrait être émise dès 2026 selon le Conseil fédéral.

En l'absence d'une solution fiable de vérification d'identité, il suffit de déclarer être plus âgé pour contourner l'interdiction ou d'utiliser un VPN¹ pour fausser sa localisation.

2. Mise en œuvre de la motion sur le plan législatif

Le Conseil d'Etat différencie deux sphères d'action sur le plan législatif, celle d'une interdiction des réseaux sociaux dans la sphère privée et celle dans le cadre scolaire.

Dans la sphère privée, le Conseil d'Etat estime que l'introduction d'une base légale cantonale serait difficile à appliquer et à surveiller. Elle contreviendrait à la liberté individuelle. Une solution fédérale serait plus appropriée, en particulier s'il s'agit d'agir au niveau des multinationales détentrices des plateformes pour limiter l'accès d'un public cible.

Comme l'indique la motion, les interdictions à travers le monde ont d'ailleurs été faites au niveau national. En Suisse, la thématique abordée par les motionnaires est également d'actualité au niveau fédéral où plusieurs interventions ont été déposées par le parlement, notamment :

- > 24.4090 Mo. Friedl « Pour une intensification des campagnes de prévention à propos des nouveaux médias »
- > 24.7527 Question Farinelli « Fixer un âge minimum pour l'accès aux médias sociaux »
- > 24.4592 Po. Graf « Protéger les enfants et les adolescents de l'utilisation nocive des réseaux sociaux »
- 4.4480 Po. Vara « Santé psychique des jeunes et exposition aux réseaux sociaux : que fait-on ? »
- > 24.4335 Ip. Durrer « Comment la Confédération s'y prend-elle pour protéger et outiller les enfants et les adolescents face aux réseaux sociaux ? »
- > 24.4550 Ip. Andrey « Protection des mineurs avec des limites d'âge numériques et anonymes »

¹ Le VPN, de l'anglais « virtual private network », établit une connexion sécurisée entre un ordinateur et un serveur distant, chiffrant les données et masquant l'adresse IP. Ce dispositif informatique garantit la confidentialité et la sécurité des activités en ligne. Il est parfois utilisé pour modifier la localisation d'un appareil afin de contourner les blocages de sites Internet et des pare-feu.

- > 24.4566 Po. Tschopp « Santé mentale. Pour une stratégie de prévention, de détection et d'orientation des personnes en détresse »
- > 24.4519 Mo. Quattro – Stratégie contre la désinformation (PLR)
- 24.4644 Mo. Theiler – Création d'un service de coordination contre la désinformation (PLR)
- > 24.4560 Ip. Mahaim « La dérive de « X » : quelles mesures immédiates pour protéger notre démocratie des effets délétères de certains réseaux sociaux ? »

L'élaboration des réponses et des suites à donner à ces interventions est sur la table du Conseil fédéral. Une action au niveau cantonal serait donc prématurée, voire redondante.

Dans le cadre scolaire, l'interdiction de l'utilisation des téléphones mobiles est déjà prévue par la loi scolaire de notre canton à l'article 66 alinéa 2 de son règlement « L'utilisation d'appareils électroniques est interdite durant le temps scolaire, sauf autorisation de l'enseignant ou de l'enseignante ou de l'établissement. On entend par appareil électronique tous les appareils permettant de téléphoner, de capter ou de reproduire des sons ou des images ou de communiquer par Internet. ». Cette interdiction est toutefois limitée, le Tribunal cantonal ayant interdit la confiscation des téléphones hors temps scolaire.

3. Renforcement de la prévention

De nombreux expert-e-s appellent à favoriser la prévention plutôt que l'interdiction, ce que met en pratique le Conseil d'Etat.

Dans la sphère privée, des mesures existantes visent à sensibiliser et soutenir les parents afin de mieux accompagner leurs enfants dans leurs activités numériques privées, en limitant les risques de mésusages et de surexposition. Les mesures existantes, tout comme les besoins subsistants, seront répertoriés et analysés dans le cadre de la réponse au postulat 2025-GC-86 Mieux soutenir les parents dans leur rôle d'éducation au numérique.

L'école vient également soutenir les parents dans leur rôle éducatif. L'introduction de l'éducation numérique dans les plans d'études permet d'aborder la prévention et la sensibilisation en classe, selon l'âge des élèves. L'utilisation des outils numériques, entourée par des enseignant-e-s formés², est adaptée aux âges des élèves et vise un objectif pédagogique défini. Les services de l'enseignement obligatoire sont soutenus dans cette mission de prévention par la Brigade des mineurs (BMI). Les chargés de prévention BMI intègrent dans leur programme un volet sur les dangers liés à l'utilisation des nouveaux médias auprès des élèves (passage dans les classes de 7H ou 8H ainsi qu'en 9H ou 11H).

Le Conseil d'Etat entend renforcer l'accessibilité des mesures de prévention existantes en offrant une plateforme d'information destinée aux parents. En effet, dans le cadre de la Stratégie cantonale de promotion de la santé et prévention (Perspectives 2030), une plateforme d'information est en cours de finalisation. Créée par REPER, sur mandat de la DSAS, en collaboration avec le Service de la santé publique et le bureau santé à l'école inter-direction DFAC-DSAS, cette plateforme s'adressera aux parents ainsi qu'aux professionnel-le-s en contact avec les enfants et les jeunes. Son but est de leur fournir les connaissances, les ressources et les outils acquis et créés par les

² L'ensemble du corps enseignant fribourgeois sera formé à l'éducation numérique et soutenu par des personnes ressources d'ici 2027.

professionnel-le-s de REPER, institution spécialisée dans la promotion d'un usage sain des écrans et la prévention des comportements à risque.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la motion, mais s'engage à renforcer son volet de prévention notamment au travers de la mise à disposition de cette plateforme d'information.

4. Conclusion

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse et dans l'attente de développements au niveau fédéral, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-306

Ein Rechtsinstrument zum Schutz von Schülerinnen und Schülern vor den schädlichen Auswirkungen von sozialen Medien

Urheberin:	Interparlamentarische Aufsichtskommission, Westschweizer Vereinbarung
Anzahl Mitunterzeichnende:	0
Einreichung:	05.12.2024
Begründung:	05.12.2024
Überweisung an den Staatsrat:	05.12.2024
Antwort des Staatsrats:	10.06.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Die Verfasserinnen und Verfasser der Motion berichten von den negativen Auswirkungen einer unangemessenen Nutzung sozialer Medien auf die Gesundheit und die sozialen Beziehungen junger Menschen. Sie weisen darauf hin, dass mehrere Länder beschlossen haben, den Zugang von Minderjährigen zu den sozialen Medien zu regulieren. Auf der Grundlage dieser Feststellungen fordern die Motionäre den Staatsrat auf, einen Gesetzestext (Gesetzesartikel, Dekret usw.) zu erarbeiten, um Minderjährige im schulpflichtigen Alter vor den potenziell schädlichen Auswirkungen sozialer Medien zu schützen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Feststellungen und Bedenken der Verfasserinnen und Verfasser der Motion hinsichtlich der potenziellen Auswirkungen sozialer Medien auf die psychische Gesundheit von Jugendlichen.

Soziale Medien öffnen den Blick auf die Welt, verbinden Menschen mit gemeinsamen Interessen und bieten Zugang zu vielen Informationen und Kenntnissen. Dies gilt jedoch nur, wenn sie punktuell, bewusst und mit Bedacht genutzt werden. Werden soziale Medien jedoch unbegleitet, zeitlich unbegrenzt und missbräuchlich genutzt, haben sie schädliche Auswirkungen, die von der Wissenschaft anerkannt sind. Sie wirken sich vor allem auf junge Menschen mit bestehenden Risikofaktoren aus. Die Ursachen dieser Probleme sind insbesondere:

- > Die Mechanismen zur Aufmerksamkeitsbindung, auf denen die Geschäftsmodelle der wichtigsten Plattformen basieren, verleiten zu einer übermässigen Nutzung. Im Kontext der Freizeitgestaltung verdrängt die in sozialen Medien verbrachte Zeit andere Aktivitäten, die für die Entwicklung wichtig sind, wie beispielsweise nicht-virtuelle soziale Interaktionen oder körperliche Aktivität.

- > Jugendliche können mit unangemessenen und/oder illegalen Inhalten (Aufruf zum Hass, Gewalt, Anstiftung zum Selbstmord, Pornografie usw.) sowie mit Desinformationen konfrontiert werden. Dieses Phänomen hat in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen, da die Inhaltsmoderation in den wichtigsten sozialen Medien drastisch verringert oder sogar aufgegeben wurde.
- > Empfehlungsalgorithmen fördern Informationsblasen, die Einzelpersonen vom Zugang zu widersprüchlichen Informationen ausschliessen von der Möglichkeit abhalten, auf widersprüchliche Informationen zu stossen und in einigen Fällen zu Radikalisierung anregen.
- > Schliesslich riskieren junge Menschen bei illegalen Online-Aktivitäten, manchmal ohne sich dessen bewusst zu sein, strafrechtliche Verfolgungen, die Konsequenzen für ihre Zukunft haben.

Diese Erkenntnisse stellen eine Herausforderung für die öffentliche Gesundheit und das Zusammenleben dar.

Der Vorschlag, auf kantonaler Ebene rechtlich tätig zu werden, ist lobenswert. Die Schaffung eines Rechtsinstruments, das sich mit den schädlichen Auswirkungen sozialer Medien auf junge Menschen befasst, stösst jedoch bei der Umsetzung an Grenzen.

1. Technische Umsetzung der Motion

Technisch gesehen erfordert ein Verbot von Social-Media-Plattformen für eine Zielgruppe, die Einführung einer Identitätsprüfung durch die Plattformen (Alter, Staatsangehörigkeit). Diese Identitätsprüfung muss auf einer vertrauenswürdigen digitalen Identität beruhen. Die elektronische Identität e-ID für die Schweiz befindet sich in der Entwicklungsphase und sollte laut Bundesrat ab 2026 verfügbar sein.

Ohne zuverlässige Identitätsprüfung kann man einfach behaupten, älter zu sein, um das Verbot zu umgehen, oder ein VPN¹ verwenden, um den Standort zu verschleiern.

2. Umsetzung der Motion auf gesetzgeberischer Ebene

Der Staatsrat unterscheidet zwei Handlungsbereiche auf der Ebene der Gesetzgebung, die einer Verbotsregelung für soziale Netzwerke im privaten Bereich und die im schulischen Rahmen.

In der Privatsphäre ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung einer kantonalen Rechtsgrundlage schwer durchzusetzen und zu überwachen wäre. Sie würde das Recht auf persönliche Freiheit einschränken. Eine Bundeslösung wäre angemessener, insbesondere wenn es darum geht, auf der Ebene der multinationalen Unternehmen, die Inhaber der Plattformen sind, zu handeln, um den Zugang einer bestimmten Zielgruppe zu beschränken.

Wie in der Motion erwähnt, wurden die Verbote übrigens weltweit auf nationaler Ebene ausgesprochen. In der Schweiz ist das von den Verfasserinnen und Verfassern der Motion angesprochene Thema auch auf Bundesebene aktuell, wo mehrere Vorstösse vom Parlament eingereicht wurden, so unter anderem:

- > 24.4090 Motion Friedl «Verstärkung der Präventionskampagnen zu neuen Medien»
- > 24.7527 Frage Farinelli «Ein Mindestalter für den Zugang zu den sozialen Medien festlegen»

¹ Ein VPN (Virtual Private Network) stellt eine sichere Verbindung zwischen einem Computer und einem entfernten Server her, wobei die Daten verschlüsselt und die IP-Adresse maskiert wird. Diese Technologie schützt die Privatsphäre und die Sicherheit von Online-Aktivitäten. Manchmal wird er auch dazu verwendet, den Standort eines Geräts zu ändern, um die Sperrung von Websites und Firewalls zu umgehen.

- > 24.4592 Postulat Graf «Kinder und Jugendliche vor schädlichem Konsum von sozialen Medien schützen»
24.4480 Postulat Vara «Psychische Gesundheit von Jugendlichen und Exposition gegenüber sozialen Netzwerken. Was wird unternommen?»
- > 24.4335 Interpellation Durrer «Social Media. Wie schützt und befähigt der Bund Kinder und Jugendliche in der Schweiz?»
- > 24.4550 Interpellation Andrey «Jugendschutz mit digitalen, anonymisierten Altersschranken»
- > 24.4566 Postulat Tschopp «Psychische Gesundheit. Eine Strategie zur Prävention, Erkennung und Orientierung von Menschen in einer psychischen Notlage»
- > 24.4519 Motion Quattro – Eine Strategie zur Bekämpfung von Desinformation (FDP)
24.4644 Mo. Theiler – Kampf gegen Desinformation und Beeinflussungsaktivitäten. Schaffung einer interdisziplinären Koordinationsstelle für Lagebild und Gegenmassnahmen (FDP)
- > 24.4560 Interpellation Mahaim «Die Entgleisung von "X". Welche Sofortmassnahmen müssen ergriffen werden, um unsere Demokratie vor den schädlichen Auswirkungen bestimmter sozialer Netzwerke zu schützen?»

Die Ausarbeitung der Antworten und Folgemaassnahmen zu diesen Vorstössen liegen auf dem Tisch des Bundesrates. Eine Massnahme auf kantonaler Ebene wäre daher verfrüht oder gar überflüssig.

Im schulischen Umfeld ist das Verbot der Benutzung von Mobiltelefonen bereits in der Schulgesetzgebung des Kantons in Artikel 66 Absatz 2 des Reglements zum Schulgesetz vorgesehen «Der Gebrauch von elektronischen Geräten ist während der Schulzeit verboten, ausser er wird von der Lehrperson oder der Schule erlaubt. Unter elektronischen Geräten versteht man alle Geräte, mit denen man telefonieren, Ton oder Bilder empfangen oder wiedergeben oder per Internet kommunizieren kann». Dieses Verbot ist jedoch begrenzt, da das Kantonsgericht die Konfiszierung von Telefonen ausserhalb der Schulzeit untersagt hat.

3. Verstärkung der Prävention

Viele Expertinnen und Experten fordern, anstelle von Verboten vermehrt auf die Prävention zu setzen, was der Staatsrat denn auch in die Tat umsetzt.

Im privaten Bereich gibt es bereits Massnahmen, die darauf abzielen, Eltern zu sensibilisieren und zu unterstützen, damit sie ihre Kinder bei deren privaten digitalen Aktivitäten besser begleiten und so die Risiken von Missbrauch und übermässiger Nutzung verringern können. Die bestehenden Massnahmen und der weitere Handlungsbedarf werden im Rahmen der Antwort auf das Postulat 2025-GC-86 «Bessere Unterstützung für Eltern in ihrem Erziehungsauftrag im Umgang mit digitalen Medien» erfasst und analysiert.

Die Schule unterstützt die Eltern ebenfalls in ihrer Erziehungsrolle. Die Einführung der digitalen Bildung in die Lehrpläne ermöglicht es, Prävention und Sensibilisierung im Unterricht zu behandeln. Der Einsatz digitaler Tools unter Anleitung von geschulten Lehrpersonen² erfolgt altersgerecht und verfolgt ein bestimmtes pädagogisches Ziel. Die Ämter für obligatorischen Unterricht werden bei dieser Präventionsaufgabe von der Jugendbrigade (JB) unterstützt. Die Präventionsbeauftragten der Jugendbrigade setzen in ihrem Programm einen Schwerpunkt auf die

² Das gesamte Freiburger Lehrpersonal wird bis 2027 in digitaler Bildung geschult und von PICTS-Lehrpersonen unterstützt.

Gefahren der Nutzung neuer Medien für Schülerinnen und Schüler (Besuche in den 7H oder 8H sowie in den 9H oder 11H).

Mit einer Informationsplattform für Eltern will der Staatsrat den Zugang zu bestehenden Präventionsmassnahmen verbessern. Im Rahmen der kantonalen Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention (Perspektiven 2030) wird derzeit eine Informationsplattform entwickelt. Diese Plattform wurde von REPER im Auftrag der GSD in Zusammenarbeit mit dem Amt für Gesundheit und der direktionsübergreifenden Fachstelle für Gesundheit in der Schule BKAD-GSD entwickelt und richtet sich an Eltern sowie Fachpersonen, die mit Kindern und Jugendlichen in Kontakt stehen. Ziel ist es, ihnen das Wissen, die Ressourcen und die Werkzeuge zu vermitteln, die von den Fachleuten von REPER, einer Institution, die sich auf die Förderung einer gesunden Mediennutzung und die Verhütung riskanter Verhaltensweisen spezialisiert hat, erworben und entwickelt wurden.

Der Staatsrat fordert den Grossen Rat daher auf, die Motion abzulehnen, verpflichtet sich aber, seine Präventionsarbeit insbesondere durch die Bereitstellung dieser Informationsplattform zu verstärken.

4. Schlussbemerkungen

Aufgrund der in seiner Antwort genannten Erwägungen und in Erwartung von Entwicklungen auf Bundesebene schlägt der Staatsrat die Ablehnung der Motion vor.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-29

Ouvrages protégés de moindre valeur, délégation de compétence aux communes

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	03.02.2025
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	03.02.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	10.06.2025

I. Résumé de la motion

La présente motion part d'un cas concret d'un projet de restauration de ferme à Gumefens qui a conduit au démontage d'une grande partie de la substance protégée pour questionner la capacité du Service de biens culturel (ci-après SBC) de suivre le flux des dossiers importants en garantissant une égalité de traitement suffisante. Sur cette base et en conclusion, la motion propose de décharger le SBC par le biais d'une délégation de compétence inscrite dans la loi pour le traitement des projets touchant des objets de moindre valeur au bénéfice des communes qui le souhaitent.

II. Réponse du Conseil d'Etat

3. Le projet de restauration de la Ferme dite « Macherel », Vers la Chapelle 54 à Gumefens

La ferme en question a été recensé en 2007 par le SBC avec l'attribution d'une valeur A. En application du Plan directeur cantonal (PDCant), la ferme est protégée en catégorie 1 au Plan d'aménagement local (PAL) de la commune de Pont-en-Ogoz.

Même si la Cathédrale Saint-Nicolas à Fribourg se retrouve avec la même valeur de recensement et la même catégorie de protection, la comparaison n'est pas pertinente s'agissant d'un bâtiment rural d'une tout autre famille et typologie qui, de plus, se situe dans un contexte villageois d'importance locale, alors que la Cathédrale Saint-Nicolas est l'un des monuments majeurs de la Suisse, située au cœur du site ISOS national de la Ville de Fribourg.

Cela étant dit, la ferme de Gumefens a connu trois déboires qui ont fortement atteint sa substance :

1. *L'abandon de l'exploitation agricole en raison de l'obsolescence des équipements, une menace qui plane sur la plus grande partie du patrimoine rural historique de notre canton.*
2. *L'abandon et l'inoccupation du bâtiment durant de nombreuses années avec l'accumulation d'un retard d'entretien considérable, accentué par une structure de propriété compliquée.*

3. L'exécution peu scrupuleuse des travaux de restauration de la ferme attenante qui a éventré la toiture et produit des dégâts importants sur la structure.

Le SBC était intervenu à plusieurs reprises pour faire rappeler le devoir d'entretien aux propriétaires. La mise à l'enquête d'un projet de restauration en 2023 était dès lors plutôt une très bonne nouvelle, promettant la fin de la lente agonie de ce bâtiment.

Lors des habituelles visions locales avant et pendant les travaux, le SBC n'a que pu prendre acte de l'état de ruine avancé d'une grande partie de la structure du bâtiment, ce qui a finalement conduit à l'acceptation d'un démontage quasi complet des éléments protégés, dans le but de les mettre à l'abri pour restauration et de pouvoir les reposer sur une structure assainie. Cette situation est certes regrettable, mais elle reste rare et, dans le cas présent, elle était inévitable. Malgré la perte de substance qui touche surtout les éléments structurels peu visibles, une grande partie des caractéristiques patrimoniales sera finalement sauvée, en particulier la situation, la volumétrie, la matérialité extérieure et la façade représentative.

4. La capacité du SBC de suivre les dossiers et d'assurer l'égalité de traitement

Par rapport aux questions concernant le flux des dossiers et la garantie de l'égalité de traitement, le Conseil d'Etat renvoie à sa réponse à la question 2024-GC-129 du 20.08.2024 déposée par les députés Senti et Mesot.

En résumé, le Conseil d'Etat estimait que le SBC préavise certes un grand nombre de dossiers de types très variables, mais il le fait avec l'efficacité requise et en assurant par des processus adéquats une égalité de traitement satisfaisante. Les cas d'exception comme celui de la ferme de Gumezens s'expliquent par les conditions particulières du dossier. Plus de ressources ou de disponibilités du côté du SBC n'auraient rien changé à l'issue de ce projet. Les lacunes qui ont conduit à la perte de patrimoine dans ce cas étaient en premier lieu du ressort de la police des constructions, une tâche qui incombe aux communes et non pas au SBC.

5. La possibilité d'une délégation de compétence au bénéfice des communes pour réserver les ressources du SBC au patrimoine de haute et très haute valeur

La réponse du Conseil d'Etat à la question 2024-GC-129 du 20.08.2024 déposée par les députés Senti et Mesot traite également de la délégation de compétence. La délégation de compétence pour les sites et bâtiments d'importance locale fait partie des solutions préconisées et mises en place par le SBC pour améliorer son efficacité et son efficience. La base légale pour ce faire existe et repose sur l'art. 36 de la Loi sur la protection des biens culturels (LPBC). Les conditions et modalités d'une délégation de compétence sont fixées dans les fiches T115 Sites construits protégés et chemins historiques et T117 Immeubles protégés du PDCant.

Le principe consiste à déléguer les enjeux patrimoniaux locaux aux autorités locales, sous condition que les communes bénéficiaires disposent d'un service technique permanent et professionnel, ainsi que d'une commission avec une mission et des compétences patrimoniales. Il va de soi que pour bénéficier d'une délégation de compétence, les plans d'aménagements locaux des communes concernées doivent être à jour et répondre aux objectifs de protection des sites et des bâtiments en application du PDCant.

La délégation est de la compétence du Conseil d'Etat et se fait d'un commun accord, sur la base d'une convention. La première convention de délégation de compétence a été signée avec la Ville

de Fribourg selon l'ACE 2023-402. Elle définit les principes généraux, l'exclusion de biens culturels archéologiques, l'étendue de la délégation en matière de sites, de bâtiments et de chemins historiques protégés, les attributions, la commission communale en charge, les directives patrimoniales, les modalités de subventionnement et la durée de la convention.

Pour la Ville de Fribourg cela signifie qu'environ 20 % des 240 dossiers annuels traités en lien avec des questions patrimoniales sont dorénavant de la compétence communale. Extrapolé au niveau cantonal, le pourcentage moyen des dossiers avec un enjeu patrimonial d'importance locale et par conséquent pouvant faire l'objet d'une délégation de compétence se situe également autour de 20 %, avec des variations possibles en fonction de la densité du patrimoine en présence dans une commune.

A la différence de ce qui est appliqué avec la Ville de Fribourg, à savoir limiter la délégation de compétence aux seuls bâtiments en C3, la motion demande de l'étendre à tous les bâtiments en catégorie 3 donc aussi aux A3 et aux éventuels B3.

Le Conseil d'Etat rappelle que la valeur de recensement qui s'exprime en lettres A, B et C identifie l'importance d'un bien culturel tandis que la catégorie de protection qui s'exprime en chiffres 1, 2 et 3 définit l'étendue de la mesure de protection, respectivement les parties du bâtiment qui doivent être conservées.

Il y a des bâtiments d'importance cantonale voir nationale de valeur A ou B qui sont protégés seulement en catégorie 3, comme les tours et remparts de Fribourg, Morat ou Gruyères, pour la simple raison qu'ils ne se composent que de gros-œuvre, d'une toiture et de quelques éléments structurels. Dès lors la protection en catégorie 3 est suffisante pour assurer la conservation des éléments constitutifs et caractéristiques. Tel ne serait pas le cas dans un manoir qui comportent des boiseries, parquets et peintures que seule la catégorie 1 peut utilement protéger. Dès lors, en application du principe de base que la délégation de compétence délègue uniquement les enjeux d'importance locale aux autorités locales, le Conseil d'Etat est opposé à l'extension de la délégation de compétence telle que demandée qui, pour les biens culturels d'importance nationale tels que les tours et remparts, serait même contraire au droit fédéral.

III. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que la base légale pour une délégation de compétence existe et que les modalités de mise en œuvre sont clairement définies. A ce jour uniquement la Ville de Fribourg a souhaité profiter de cette possibilité. Des discussions ont eu lieu avec les communes de Morat et d'Estavayer sans aboutir pour l'instant. Le Conseil d'Etat est d'avis que la délégation de compétence est avant tout un outil qui permet une meilleure répartition des responsabilités et un ancrage plus solide des missions patrimoniales dans les régions et les communes avec une simplification des procédures.

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse et dans la mesure où la possibilité d'une délégation de compétence selon la motion est déjà en force et pratiquée aujourd'hui, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.



Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-29

Geringwertige geschützte Werke, Delegation der Zuständigkeit an die Gemeinden

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	03.02.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	03.02.2025
Antwort des Staatsrats:	10.06.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Die vorliegende Motion greift den konkreten Fall eines Projekts zur Restaurierung eines Bauernhauses in Gumefens auf, bei dem ein grosser Teil der geschützten Substanz abgebaut wurde. Damit wird die Frage aufgeworfen, ob das Amt für Kulturgüter (KGA) immer in der Lage ist, die wichtigen Dossiers genügend zu begleiten und eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage schlägt die Motion abschliessend vor, das KGA zu entlasten, indem den Gemeinden, die dies wünschen, durch eine in das Gesetz aufzunehmende Kompetenzdelegation die Bearbeitung von Projekten zu Objekten von geringerem Wert übertragen wird.

II. Antwort des Staatsrats

1. Das Projekt zur Restaurierung des sogenannten «Macherel»-Bauernhofs, Vers la Chapelle 54 in Gumefens

Der betreffende Bauernhof wurde 2007 vom KGA mit dem Wert A erfasst. In Anwendung des kantonalen Richtplans (KRP) ist der Bauernhof in der Kategorie 1 des Ortsplans der Gemeinde Pont-en-Ogoz geschützt.

Auch wenn die Kathedrale St. Nikolaus in Freiburg im Verzeichnis den gleichen Wert und die gleiche Schutzkategorie aufweist, ist der Vergleich nicht relevant/zutreffend, da es sich um ein ländliches Gebäude (eine landwirtschaftliche Hochbaute) einer ganz anderen Familie und Typologie handelt, das sich zudem in einem dörflichen Kontext von lokaler Bedeutung befindet, während die Kathedrale St. Nikolaus eines der wichtigsten Denkmäler der Schweiz ist, das sich im Herzen des nationalen ISOS-Gebiets der Stadt Freiburg befindet.

Davon abgesehen hatte der Bauernhof in Gumefens drei Rückschläge zu verkraften, die stark an die Substanz gingen:

1. *Die Aufgabe der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung aufgrund der Obsoleszenz der Bauten und Anlagen stellt eine Bedrohung für den grössten Teil des historischen ländlichen Erbes unseres Kantons dar.*

2. *Die Vernachlässigung und der jahrelange Leerstand des Gebäudes mit der Anhäufung eines erheblichen Rückstands bei der Instandhaltung, der durch eine komplizierte Eigentumsstruktur noch verschärft wurde.*
3. *Die unsorgfältige Ausführung der Restaurierungsarbeiten am angrenzenden Bauernhaus, die das Dach aufgerissen und erhebliche Schäden an der Bausubstanz verursacht haben.*

Das KGA hatte mehrfach interveniert, um die Eigentümer an ihre Instandhaltungspflicht erinnern zu lassen. Die öffentliche Auflage eines Restaurierungsprojekts im Jahr 2023 war daher eher eine sehr gute Nachricht, die das Ende des langsamen Verfalls dieses Gebäudes versprach.

Bei den üblichen lokalen Besichtigungen vor und während der Arbeiten konnte das KGA nur zur Kenntnis nehmen, dass ein Grossteil der Gebäudestruktur in einem fortgeschrittenen ruinösen Zustand war, was schliesslich zur Zustimmung zu einem fast vollständigen Abbau der noch verbleibenden geschützten Elemente führte, mit dem Ziel, sie für die Restaurierung zu sichern und sie auf einer sanierten Struktur wieder aufbauen zu können. Dies ist zwar bedauerlich, kommt aber nur selten vor und war in diesem Fall unvermeidbar. Trotz des Substanzverlusts, der vor allem die kaum sichtbaren Strukturelemente betrifft, wird letztlich ein Grossteil der bauhistorischen Merkmale gerettet, insbesondere die Lage, die Volumetrie, die äussere Materialität und die repräsentative Fassade.

2. Die Fähigkeit des KGA, Dossiers zu bearbeiten und die Gleichbehandlung zu gewährleisten

In Bezug auf die Fragen zur Bearbeitung der Dossiers und zur Gewährleistung der Gleichbehandlung verweist der Staatsrat auf seine Antwort auf die Anfrage 2024-GC-129 vom 20.08.2024, die von den Grossratsmitgliedern Senti und Mesot eingereicht wurde.

Zusammenfassend kam der Staatsrat zum Schluss, dass das KGA zwar eine grosse Anzahl von Dossiers sehr unterschiedlicher Art vorbegutachtet, dies jedoch mit der nötigen Effizienz tut und durch angemessene Abläufe eine zufriedenstellende Gleichbehandlung sicherstellt. Aussergewöhnliche Fälle wie der des Bauernhofs in Gumefens sind auf die besonderen Umstände des Falles zurückzuführen. Mehr Ressourcen oder Verfügbarkeiten beim KGA hätten am Ergebnis dieses Projekts nichts geändert. Die Mängel, die in diesem Fall zum Verlust von Kulturerbe führten, waren in erster Linie der Baupolizei zuzuschreiben, eine Aufgabe, die den Gemeinden und nicht dem KGA obliegt.

3. Die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation zugunsten der Gemeinden, um die Mittel des KGA für das Kulturerbe von hohem und sehr hohem Wert zu reservieren.

Die Antwort des Staatsrats auf die von den Grossratsmitgliedern Senti und Mesot eingereichte Anfrage 2024-GC-129 vom 20.08.2024 befasst sich ebenfalls mit der Kompetenzdelegation. Die Übertragung der Zuständigkeit für Standorte und Gebäude von lokaler Bedeutung gehört zu den Lösungen, die vom Amt zur Verbesserung seiner Effektivität und Effizienz empfohlen und umgesetzt werden. Die gesetzliche Grundlage dafür ist vorhanden und beruht auf Artikel 36 des Gesetzes über den Schutz von Kulturgütern (KGSG). Die Bedingungen und Modalitäten einer Kompetenzdelegation sind in den Blättern T115 Geschützte Ortsbilder und historische Verkehrswege und T117 Geschützte Gebäude des kantonalen Richtplans festgelegt.

Das angestrebte Prinzip besteht darin, die lokalen Herausforderungen im Bereich des Kulturerbes an die lokalen Behörden zu delegieren, vorausgesetzt, die begünstigten Gemeinden verfügen über einen ständigen und professionellen technischen Dienst sowie über eine Kommission mit einem Auftrag und Kompetenzen im Bereich des Kulturerbes. Es versteht sich von selbst, dass die Ortsplanungen der betroffenen Gemeinden auf dem neuesten Stand sein und den Zielen des Ortsbild- und Gebäudeschutzes in Anwendung des kantonalen Richtplans entsprechen müssen, um von einer Kompetenzdelegation profitieren zu können.

Die Kompetenzdelegation fällt in die Zuständigkeit des Staatsrats und erfolgt im gegenseitigen Einvernehmen auf der Grundlage einer Vereinbarung. Die erste Vereinbarung über die Kompetenzdelegation wurde mit der Stadt Freiburg gemäss SRB 2023-402 unterzeichnet. Sie definiert die allgemeinen Grundsätze, den Ausschluss archäologischer Kulturgüter, den Umfang der Kompetenzdelegation im Bereich der geschützten historischen Stätten, Gebäude und Verkehrswege, die Befugnisse, die zuständige Gemeindekommission, die Richtlinien für den Schutz von Kulturgütern, die Subventionsmodalitäten und die Dauer der Vereinbarung.

Für die Stadt Freiburg bedeutet dies, dass etwa 20 % der 240 jährlich bearbeiteten Dossiers im Zusammenhang mit dem Kulturerbe künftig in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen. Auf kantonaler Ebene liegt der durchschnittliche Prozentsatz der Fälle, in denen das Kulturerbe von lokaler Bedeutung ist und die daher für eine Kompetenzdelegation in Frage kommen, ebenfalls bei rund 20 Prozent, wobei je nach Dichte des Kulturerbes in einer Gemeinde Schwankungen möglich sind.

Im Unterschied zu dem, was in der Stadt Freiburg angewendet wird, nämlich die Kompetenzdelegation nur auf Gebäude der Kategorie C3 zu beschränken, fordert die Motion, diese auf alle Gebäude der Kategorie 3 auszudehnen, also auch auf A3 und eventuelle B3.

Der Staatsrat erinnert daran, dass der Erfassungswert, der in den Buchstaben A, B und C ausgedrückt wird, die Bedeutung eines Kulturguts identifiziert, während die Schutzkategorie, die in den Ziffern 1, 2 und 3 ausgedrückt wird, den Umfang der Schutzmassnahme bzw. die Teile des Gebäudes, die erhalten werden müssen, definiert.

Es gibt Gebäude von kantonaler oder nationaler Bedeutung mit A- oder B-Wert, die nur in der Kategorie 3 geschützt sind, wie die Türme und Stadtmauern von Freiburg, Murten oder Greyerz, aus dem einfachen Grund, dass sie nur aus dem Rohbau, einem Dach und einigen Strukturelementen bestehen. Daher ist der Schutz in der Kategorie 3 ausreichend, um die Erhaltung der wesentlichen und charakteristischen Elemente zu gewährleisten. Dies wäre in einem Herrenhaus mit Holzvertäfelungen, Parkettböden und Gemälden, die nur mit der Kategorie 1 sinnvoll geschützt werden können, nicht der Fall. Gemäss dem Grundsatz, dass bei der Kompetenzdelegation nur lokale Belange an die lokalen Behörden übertragen werden, ist der Staatsrat gegen eine Ausweitung der Kompetenzdelegation in der beantragten Form, die für Kulturgüter von nationaler Bedeutung wie Türme und Stadtmauern sogar gegen Bundesrecht verstossen würde.

III. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend stellt der Staatsrat fest, dass die gesetzliche Grundlage für eine Kompetenzdelegation besteht und die Umsetzungsmodalitäten klar definiert sind. Bisher wollte nur die Stadt Freiburg von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Mit den Gemeinden Murten und Estavayer wurden Gespräche geführt, die bislang zu keinem Ergebnis führten. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Kompetenzdelegation in erster Linie ein Instrument ist, das eine bessere

Verteilung der Zuständigkeiten und eine stärkere Verankerung der Aufgaben im Bereich des Kulturerbes in den Regionen und Gemeinden mit einer Vereinfachung der Verfahren ermöglicht.

Aufgrund der in seiner Antwort erwähnten Elemente und insofern die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation gemäss der Motion bereits heute gilt und praktiziert wird, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-22

Préserver la culture musicale fribourgeoise par l'amélioration de son enseignement à l'école

Auteurs :	Kubski Grégoire / Clément Christian
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	24.01.2025
Développement :	24.01.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	24.01.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	04.07.2025

I. Résumé de la motion

La pratique instrumentale et chorale est fortement ancrée dans le Canton de Fribourg et fait office de ciment de la société. Les motionnaires craignent un étiolement de cette culture locale sans intervention des autorités dans l'enseignement de la musique en milieu scolaire. Ils rappellent le devoir des cantons en matière d'éducation musicale inscrit dans la Constitution fédérale ainsi que les bénéfices de la pratique active de la musique sur le développement des enfants.

Tout en honorant les efforts déjà entrepris par les autorités cantonales pour l'amélioration de l'enseignement de la musique (cf. [Rapport 2023-DFAC-15](#)), les motionnaires s'appuient sur une étude menée auprès d'enseignants et enseignantes identifiant les obstacles à la pratique musicale scolaire. Les résultats de l'étude révèlent en particulier les contraintes organisationnelles (temps, espaces, locaux) ainsi qu'un sentiment d'expertise insuffisant des enseignants et enseignantes. Sur cette base, les motionnaires proposent d'introduire un soutien ponctuel de spécialistes dans l'enseignement de la musique. Afin de renforcer la confiance des enseignants et enseignantes en leurs capacités, les motionnaires estiment nécessaire d'ancrer dans la loi idoine les principes suivants :

- > favoriser le suivi des cours d'enseignement de la musique durant la formation initiale à la HEP ;
- > créer un dispositif de formation continue en éducation musicale pour les enseignant-e-s des Cycles 1 à 4 pour contribuer, de manière approfondie, à l'amélioration de la pratique musicale qui a pour objectifs d'accompagner, de renforcer les compétences et de mettre en confiance les enseignant-e-s ;
- > permettre la participation des enseignant-e-s aux côtés des chercheurs et chercheuses à l'élaboration du programme de formation continue afin d'adapter en tout temps le programme aux besoins du terrain ;
- > soutenir des enseignant-e-s spécialisé-e-s dans l'enseignement de la musique épaulant ponctuellement les enseignant-e-s primaires pour l'enseignement et la pratique de la musique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Le Conseil d'Etat partage l'appréciation des motionnaires quant à l'importance de la pratique musicale. Celle-ci est indispensable pour soigner notre patrimoine culturel cantonal, pour renforcer la cohésion sociale et pour dispenser une éducation complète par la stimulation du développement des capacités non seulement cérébrales, mais aussi émotionnelles par le fait de vivre des expériences positives liées à un sentiment de partage et de communauté. Aussi, l'enseignement de la musique appuie les apprentissages dans plusieurs autres disciplines, notamment des langues et des mathématiques, et soutient dès lors l'atteinte des compétences fondamentales dans ces domaines. Ainsi, le Conseil d'Etat réaffirme sa volonté de mettre en œuvre les dispositions de la Constitution fédérale mentionnées par les motionnaires, à savoir l'art. 67a al. 1-2 :

¹ La Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.

² Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité. Si les efforts des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.

Dans l'objectif de « promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité », la demande des motionnaires de renforcer la formation à l'enseignement, initiale et continue, est pertinente. Or, les contenus de la formation ne relèvent pas d'une loi cantonale :

Concernant la formation initiale, les contenus sont définis dans les plans d'études relatifs aux différents cursus de formation à l'enseignement (primaire, secondaire I et secondaire II). La formation à l'enseignement au secondaire I et II présuppose un diplôme disciplinaire, en l'occurrence du programme « Musicologie et histoire du théâtre musical » dispensé par la Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg (Unifr), au niveau Bachelor respectivement Master, ou un Master en pédagogie musicale de la Haute Ecole de Musique (HEMU). Compte tenu du fait qu'aux degrés secondaire I et II les étudiants et étudiantes choisissent l'enseignement de la musique dès l'entrée en formation, le Conseil d'Etat constate que la préoccupation principale des motionnaires concerne, dans les faits, le plan d'études pour l'enseignement au primaire.

Quant à la formation continue, l'offre cantonale destinée aux acteurs du domaine de la formation est définie tant par les enseignants et les directions d'écoles que par le corps enseignant des institutions de formation et les groupes de travail mis en place par les services de l'enseignement. L'offre est mise en œuvre par un service dédié de l'Unifr (jusqu'en juillet 2025 de la HEP-PH FR) sur mandat de la DFAC, accompagné d'un budget annuel propre à chaque service.

En ce qui concerne l'intervention ponctuelle de spécialistes dans l'enseignement à l'école obligatoire, elle est, comme toute « intervention de tiers auprès d'élèves », possible dans le cadre défini par le Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS).

2. Propositions alternatives

Cela étant, le Conseil d'Etat estime, afin de donner une réponse adéquate aux demandes des motionnaires, qu'il s'agit d'exploiter ces dispositifs existants. En effet, ni la Loi sur l'Université de Fribourg (LUni), ni la Loi sur la scolarité obligatoire (LS) traitent des contenus de formation et de ce fait ne peuvent être modifiées en ce sens. Par conséquent, des propositions alternatives qui tiennent compte du cadre réglementaire sont proposées ci-après.

2.1. Formation initiale : plan d'études de la formation à l'enseignement au degré primaire

La base légale sur laquelle sont construits les plans d'études des programmes de formation à l'enseignement est le *Règlement du 28 mars 2019 concernant la reconnaissance des diplômes d'enseignement du degré primaire, du degré secondaire I et pour les écoles de maturité* de la Conférence des directeurs et directrices de l'instruction publique (CDIP). Nos institutions de formation y sont soumises par l'adhésion du canton de Fribourg à l'[Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études](#).

La reconnaissance des plans d'études doit être renouvelée périodiquement tous les sept ans. Le plan d'études en vigueur à la HEP-PH FR et qui sera repris par l'Unifr dès la rentrée 2025/26 a été validé par la CDIP en 2020. Sur demande de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), ce plan d'études fait l'objet d'une révision complète afin de permettre aux étudiants et étudiantes de suivre à l'avenir le cursus à temps partiel. La révision a abouti à un nouveau plan d'études en cours de consultation et d'approbation internes. A la suite de toutes les étapes internes et en vertu de l'art. 29 al. 2 let. d LUni, il sera soumis à l'approbation de la DFAC avant que celle-ci transfère la demande de reconnaissance à la CDIP. La mise en œuvre au sein de la nouvelle Faculté des sciences de l'éducation et de la formation (FacEduForm) de l'Unifr est prévue à la rentrée académique 2027/28.

La révision actuelle du plan d'études offre ainsi l'opportunité de revoir certains éléments, dont le choix actuel pour les futurs enseignants et enseignantes de 5H-8H de retenir uniquement deux domaines parmi la Musique, l'Education physique, l'Anglais et les Arts visuels. Aussi, la construction modulaire du nouveau plan d'études permettra d'introduire des bilans de compétences pour certaines disciplines. Vu la grande disparité des connaissances et, en l'occurrence, des parcours musicaux dès l'entrée en formation – certains et certaines n'ont pas de formation musicale, d'autres sont des membres actifs d'ensembles instrumentaux ou chorales, d'autres encore possèdent un certificat du Conservatoire –, de tels bilans permettront d'adapter le plan de formation personnel des étudiants et étudiantes en fonction de leurs compétences en théorie et pratique musicales.

Ce concept pédagogique visant à renforcer l'autonomie et la responsabilité individuelle des étudiants et étudiantes fait partie intégrante du nouveau plan d'études. Il relève d'un geste professionnel d'évaluer ses propres besoins en formation et d'y remédier au lieu de se contenter du constat de ne pas être à l'aise dans l'enseignement de telle ou telle discipline (ceci vaut également pour les choix de formation continue). Ainsi, le Conseil d'Etat propose d'encourager, dans le cadre de la consultation du nouveau plan d'études de la formation à l'enseignement au primaire, l'introduction d'un format permettant de visibiliser les besoins de formation individuels et d'adapter le programme d'études en conséquence. Ce nouveau concept permettra de répondre à la demande des motionnaires de « favoriser le suivi des cours d'enseignement de la musique durant la formation initiale à la HEP ».

2.2. Formation continue

Dans le domaine de la formation continue, les motionnaires souhaitent « créer un dispositif de formation continue en éducation musicale pour les enseignant-e-s des Cycles 1 à 4 pour contribuer, de manière approfondie, à l'amélioration de la pratique musicale qui a pour objectifs d'accompagner, de renforcer les compétences et de mettre en confiance les enseignant-e-s » ainsi que de « permettre la participation des enseignant-e-s aux côtés des chercheurs à l'élaboration du programme de formation continue afin d'adapter en tout temps le programme aux besoins du terrain ».

Ces deux dispositifs sont déjà en place. En effet, l'offre de formation continue destinée aux enseignants et enseignantes est gérée par l'institution de formation à l'enseignement, à savoir l'Unifr dès la rentrée 2025/26. Un service dédié qui reprend l'actuel secteur « Formations continues et prestations aux tiers » de la HEP-PH FR est actuellement en construction et sera opérationnel au 1^{er} août 2025. Formellement, ce service élabore l'offre de formation continue sur la base d'un mandat de la DFAC, mandat qui lui-même est couplé à un budget annuel dont disposent les services de l'enseignement (SEnOF, DOA et S2) à cet effet. Deux procédures peuvent amener à des propositions de formations continues dans le domaine de la musique pour les enseignants et enseignantes, les mêmes que pour toute autre discipline :

- 1) Propositions émanant du terrain ainsi que de l'institution de formation (enseignants et enseignantes, directions d'école, personnel enseignant de l'Unifr) : les propositions peuvent être adressées directement au service de formation continue via des formulaires en ligne à l'accès libre.
- 2) Propositions émanant des services : les propositions sont discutées au sein de groupes de travail, notamment des Groupes de pilotage des disciplines (Fachgruppen). L'inspecteur ou l'inspectrice et le collaborateur ou la collaboratrice pédagogique en charge de la Musique, les didacticiens et didacticiennes issus de l'institution de formation, les directions d'école et les enseignants et enseignantes sont représentés dans les groupes de travail.

La validation de ces propositions émanant des deux procédures est de la compétence du service de la formation continue de l'institution de formation en concertation avec le service de l'enseignement concerné et en fonction du budget à disposition. Les services de l'enseignement sont compétents pour déclarer certaines formations continues obligatoires, par exemple en lien avec l'introduction d'un nouveau moyen d'enseignement. Le programme est finalisé deux fois par an. Toutefois, des cours dits « à la carte » peuvent être demandés en tout temps et sont acceptés sous réserve du budget à disposition.

Le « programme de formation complémentaire qui articule théorie et pratique » et qui « pourra améliorer la qualité didactique de l'enseignement musical », comme suggéré par le biais de la motion, existe de ce fait déjà. Un renforcement de l'implication des professeurs et professeures dans ce domaine est de plus attendu avec la reprise des activités de formation continue par l'Unifr. En tant que haute école autonome, il appartient toutefois à l'Unifr de mettre en place les processus internes qui permettront de valoriser au mieux l'expertise des professeurs et professeures dans le cadre de la formation continue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère que les souhaits des motionnaires dans le domaine de la formation continue sont d'ores et déjà réalisés.

2.3. Intervention ponctuelle de spécialistes en musique dans les classes primaires

L'enseignement de la musique aux Cycles 1 et 2 fait partie intégrante de l'enseignement dispensé par des enseignants et enseignantes généralistes. Le Conseil d'Etat considère que l'intervention ponctuelle de spécialistes de la musique telle que demandée par les motionnaires présente des avantages dans les cycles 1 et 2.

En accord avec le projet de Loi sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE, art. 22 al. 1 let. b) qui prévoit la collaboration du COF « en particulier avec l'école obligatoire », un concept similaire au fonctionnement de la plateforme Conservatoire de Fribourg et Ecole (COFEC) serait ainsi imaginable : les enseignants et enseignantes qui souhaitent un appui peuvent entrer en contact avec des spécialistes intéressés à intervenir dans l'enseignement de la musique. Notamment les professeurs et professeures du Conservatoire de Fribourg (COF) disposant d'une formation pédagogique pourraient apporter un soutien et un enrichissement dans les cas où l'enseignant ou l'enseignante a un sentiment d'expertise insuffisant. Les principes ci-dessous doivent toutefois être suivis :

- > L'enseignant ou l'enseignante titulaire est présent au cours et en conserve la responsabilité.
- > L'intervention est soigneusement préparée avec le ou la titulaire afin qu'elle soit basée sur les visées et objectifs du plan d'études (PER et Lehrplan 21).
- > L'intervention doit être validée par la direction de l'école en application de l'art. 28 al. 1 RLS.
- > Le financement de l'enseignement de la musique étant compris dans le salaire des enseignants et enseignantes généralistes, un défrayement des spécialistes reviendrait à un double financement et n'est par conséquent pas possible.

Par ailleurs, l'implication de spécialistes peut surtout être renforcée dans la formation continue et les prestations destinées aux enseignants et enseignantes généralistes. En effet, le message relatif à l'art. 22 du projet LICE précise que le bureau COFEC « développe des projets pédagogiques (...) en relation avec la formation des enseignant-e-s ». L'élaboration de cours de perfectionnement, de conception de mallettes ou autres supports pédagogiques pourrait être envisagée. Le Conseil d'Etat compte sur l'initiative des institutions cantonales, en l'occurrence l'Unifr, le COF et l'HEMU, pour collaborer activement et élargir davantage les synergies d'ores et déjà entreprises.

En résumé, afin de répondre à la demande des motionnaires de « soutenir des enseignant-e-s spécialisé-e-s dans l'enseignement de la musique épaulant ponctuellement les enseignant-e-s primaires pour l'enseignement et la pratique de la musique », le Conseil d'Etat approuve l'intervention ponctuelle de spécialistes dans l'enseignement de la musique en vertu de l'art. 28 RLS.

Il souligne cependant que les interventions ponctuelles de spécialistes de la musique aux cycles 1 et 2 ne sauraient se substituer au maintien d'une formation initiale et continue de qualité en pédagogie musicale, formation pour laquelle le gouvernement cantonal entend maintenir son engagement. Aussi, si l'importance des cours de musique à l'école obligatoire pour la préservation de la culture musicale cantonale est incontestée, le Conseil d'Etat met en avant des pistes supplémentaires qui ne relèvent pas de sa juridiction :

- > Dans certaines communes, des concerts, présentations d'instruments ou projets collaboratifs sur l'initiative d'ensembles musicaux locaux sont déjà à l'ordre du jour dans les établissements primaires et pourraient inspirer d'autres ensembles.

- > Une sensibilisation des communes aux enjeux liés aux activités musicales des jeunes pourrait être entreprise. Les contraintes liées à l'espace et aux locaux manquants signalées dans le sondage cité par les motionnaires sont en effet de compétence communale.
- > Enfin, des interventions coordonnées par les associations de musique cantonales pourraient avoir lieu dans d'autres lieux rassemblant les enfants et les jeunes, par ex. les centres de jeunesse, accueils extrascolaires, etc., où beaucoup d'entre eux passent une partie importante de leur temps libre.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat remercie les motionnaires pour leur engagement en faveur de l'enseignement de la musique, engagement qu'il partage. Il constate que la loi idoine n'existe pas et dès lors ne peut être modifiée. De même, l'essentiel des souhaits des auteurs de la motion est pris en considération, ceci par des outils existants ou en cours de développement dans le cadre de la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes primaire, ainsi que pour l'intervention de spécialistes dans les écoles. Cela étant, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.



Antwort des Staatsrats auf ein parlamentarisches Instrument

Motion 2025-GC-22

Bewahrung der Freiburger Musikkultur durch Verbesserung des Unterrichts in der Schule

Urheber:	Kubski Grégoire / Clément Christian
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	24.01.2025
Begründung:	24.01.2025
Überweisung an den Staatsrat:	24.01.2025
Antwort des Staatsrats:	04.07.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Die Instrumental- und Chorpraxis ist im Kanton Freiburg stark verankert und gilt als Kitt der Gesellschaft. Die Motionäre befürchten, dass diese lokale Kultur ohne Eingriffe der Behörden in den Musikunterricht an den Schulen ausgehöhlt werden könnte. Sie erinnern an die in der Bundesverfassung verankerte Pflicht der Kantone zur Musikerziehung, denn das aktive Musizieren wirkt sich positiv auf die Entwicklung der kognitiven Fähigkeiten von Kindern aus.

Die Motionäre würdigen die von den kantonalen Behörden bereits unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung des Musikunterrichts (vgl. [Bericht 2023-DFAC-15](#)) und stützen sich auf eine Studie, die bei Lehrpersonen durchgeführt wurde, um die Hindernisse für einen gelungenen Musikunterricht zu ermitteln. Die Ergebnisse zeigen insbesondere organisatorische Einschränkungen (Zeit, Platz, Räumlichkeiten) sowie ein Gefühl der mangelnden Fachkompetenz der Lehrpersonen auf. Auf dieser Grundlage schlagen die Motionäre vor, eine punktuelle Unterstützung durch Fachpersonen im Musikunterricht einzuführen. Um das Vertrauen der Lehrpersonen in ihre Fähigkeiten zu stärken, erachten es die Motionäre als notwendig, die folgenden Grundsätze im entsprechenden Gesetz zu verankern:

- > Förderung des Besuchs von Kursen für Musikunterricht während der Grundausbildung an der PH;
- > Einführung eines Weiterbildungsangebots im Bereich Musikpädagogik für Lehrpersonen der 1H bis 4H, um einen umfassenden Beitrag zur Verbesserung der musikalischen Praxis zu leisten, das die Lehrkräfte begleiten, ihre Kompetenzen stärken und Vertrauen in ihre Fähigkeiten aufbauen soll;
- > Mitwirkung von Lehrpersonen an der Seite von Forscherinnen und Forschern an der Ausarbeitung des Weiterbildungsprogramms, damit das Programm jederzeit an die Bedürfnisse des Berufsfelds angepasst werden kann;

- > Unterstützung von Fachlehrpersonen im Musikunterricht, die den Lehrpersonen punktuell beim Unterrichten und Ausüben von Musik beistehen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einführung

Der Staatsrat teilt die Einschätzung der Motionäre hinsichtlich der Bedeutung des Musizierens. Dieses ist unerlässlich, um unser kantonales Kulturerbe zu pflegen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und eine umfassende Bildung zu vermitteln, indem es durch positive gemeinschaftliche Erfahrungen die Entwicklung nicht nur der zerebralen, sondern auch der emotionalen Fähigkeiten fördert. Ausserdem unterstützt die musikalische Bildung den Lernprozess auch in anderen Fächern, insbesondere in den Sprachen und in der Mathematik, und kann dadurch helfen, die Grundkompetenzen in diesen Bereichen zu erreichen. Der Staatsrat bekräftigt seinen Willen, die von den Motionären erwähnten Bestimmungen der Bundesverfassung umzusetzen, d. h. Art. 67a Abs. 1-2:

¹ Bund und Kantone fördern die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

² Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

Im Hinblick auf den angestrebten «hochwertigen Musikunterricht an Schulen» ist die Forderung der Motionäre nach einer Stärkung der Lehrpersonenausbildung, sowohl der Grund- als auch der Weiterbildung, relevant. Die Inhalte der Ausbildung sind jedoch nicht Gegenstand eines kantonalen Gesetzes:

Im Bereich der Grundausbildung sind die Inhalte in den Studienplänen für die verschiedenen Studiengänge zur Lehrpersonenausbildung (Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II) festgelegt. Die Ausbildung zur Lehrperson für die Sekundarstufe I und II setzt einen disziplinären Abschluss voraus, in diesem Fall des Programms «Musikwissenschaft und Geschichte des Musiktheaters», das von der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (Unifr) auf Bachelor- bzw. Masterstufe angeboten wird, oder einen Master in Musikpädagogik der HEMU. Angesichts der Tatsache, dass sich die Studierenden auf der Sekundarstufe I und II bereits beim Eintritt in die Ausbildung für den Musikunterricht entscheiden, stellt der Staatsrat fest, dass das Hauptanliegen der Motionäre den Lehrplan für den Unterricht auf der Primarstufe betrifft.

Für die Weiterbildung wird das kantonale Angebot für die Akteurinnen und Akteure im Bildungswesen sowohl von den Lehrpersonen und den Schuldirektionen als auch vom Lehrkörper der Bildungsinstitutionen und den von den Unterrichtsämtern eingerichteten Arbeitsgruppen festgelegt. Es wird von einer eigens dafür zuständigen Dienststelle der Unifr (bis Juli 2025 der HEP-PH FR) im Auftrag der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) umgesetzt, begleitet von einem Jahresbudget pro Amt.

Der punktuelle Einsatz von Fachpersonen im Unterricht an der obligatorischen Schule ist, wie jede «Mitwirkung von Dritten in der Schule», innerhalb des durch das Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR) festgelegten Rahmens möglich.

2. Alternative Vorschläge

Um eine angemessene Antwort auf die Forderungen der Motionäre zu geben, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die bestehenden Instrumente ausgeschöpft werden sollten. Weder das Gesetz über die Universität Freiburg (UniG) noch das Gesetz über die obligatorische Schule (SchG) befassen sich mit den Bildungsinhalten und können daher nicht in diesem Sinne geändert werden. Daher werden im Folgenden alternative Vorschläge unterbreitet, die den rechtlichen Rahmen berücksichtigen.

2.1. Grundausbildung: Lehrplan für die Ausbildung zur Lehrperson für die Primarstufe

Die gesetzliche Grundlage, auf der die Lehrpläne der Ausbildungsprogramme für die Lehrpersonen aufgebaut sind, ist das *Reglement vom 28. März 2019 über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen* der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK). Unsere Bildungsinstitutionen sind ihr durch den Beitritt des Kantons Freiburg zur [Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen](#) unterstellt.

Die Anerkennung der Studienpläne muss periodisch alle sieben Jahre erneuert werden. Der an der HEP-PH FR geltende Studienplan, der ab dem Studienjahr 2025/26 von der Unifr übernommen wird, wurde 2020 von der EDK validiert. Auf Antrag der BKAD wird dieser Studienplan aktuell einer umfassenden Revision unterzogen, um den Studierenden zu ermöglichen, den Studiengang künftig in Teilzeit zu absolvieren. Die Revision führte zu einem neuen Studienplan, der sich derzeit in der internen Beratung und Vernehmlassung befindet. Nach Abschluss aller internen Schritte und gemäss Artikel 29 Abs. 2 Bst. d UniG wird er der BKAD zur Genehmigung vorgelegt, bevor diese das Anerkennungsgesuch an die EDK weiterleitet. Die Umsetzung innerhalb der neuen Fakultät für Erziehungs- und Bildungswissenschaften (FacEduForm) der Unifr ist für den Studienbeginn 2027/28 geplant.

Die aktuelle Revision des Lehrplans bietet somit die Gelegenheit, einige Elemente zu überdenken, darunter die derzeitige Wahlmöglichkeit für angehende Lehrpersonen der 5H–8H, nur zwei Bereiche aus den Fächern Musik, Sport, Englisch und Gestalten zu belegen. Ausserdem ermöglicht der modulare Aufbau des neuen Lehrplans die Einführung von Kompetenzbilanzen für bestimmte Fächer. Angesichts der grossen Unterschiede in den Vorkenntnissen und insbesondere in der musikalischen Vorbildung bei Studienbeginn – einige Studierende haben keine musikalische Ausbildung, andere sind in Instrumental- oder Gesangsensembles aktiv, wieder andere verfügen über ein Zertifikat des Konservatoriums – ermöglichen solche Bilanzen die Anpassung des persönlichen Ausbildungsplans der Studierenden entsprechend ihren Kompetenzen in Musiktheorie und -praxis.

Dieses pädagogische Konzept, das die Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Studierenden fördern soll, ist integraler Bestandteil des neuen Studienplans. Es zeugt von Professionalität, den eigenen Ausbildungsbedarf einzuschätzen und ihn zu decken, anstatt sich damit zufriedenzugeben, dass man sich beim Unterrichten eines bestimmten Fachs nicht wohl fühlt (dies gilt auch für die Belegung von Weiterbildungsangeboten). Der Staatsrat schlägt daher vor, im Rahmen der Vernehmlassung des neuen Studienplans für die Ausbildung zur Lehrperson auf Primarstufe die Einführung eines Formats zu unterstützen, das es erlaubt, den individuellen Bildungsbedarf sichtbar zu machen und das Studienprogramm diesbezüglich anzupassen. Mit diesem neuen Konzept kann der Forderung der Motionäre nach einer «Förderung des Besuchs von Kursen für Musikunterricht während der Grundausbildung an der PH» nachgekommen werden.

2.2. Weiterbildung

Im Bereich der Weiterbildung fordern die Motionäre die «Einführung eines Weiterbildungsangebots im Bereich Musikpädagogik für Lehrpersonen der 1H bis 4H, um einen umfassenden Beitrag zur Verbesserung der musikalischen Praxis zu leisten, das die Lehrpersonen begleiten, ihre Kompetenzen stärken und Vertrauen in ihre Fähigkeiten aufbauen soll» und die «Mitwirkung von Lehrpersonen an der Seite von Forscherinnen und Forschern an der Ausarbeitung des Weiterbildungsprogramms, damit das Programm jederzeit an die Bedürfnisse des Berufsfelds angepasst werden kann».

Diese beiden Instrumente sind bereits vorhanden. Das Weiterbildungsangebot für Akteurinnen und Akteure im Bildungswesen wird von der Ausbildungsinstitution für Lehrpersonen verwaltet, d. h. ab dem Schuljahr 2025/26 von der Unifr. Eine eigens dafür zuständige Dienststelle, die den derzeitigen Bereich «Weiterbildung und Dienstleistungen für Dritte» der HEP-PH FR übernimmt, befindet sich derzeit im Aufbau und wird am 1. August 2025 in Betrieb genommen. Formell erarbeitet diese Dienststelle das Weiterbildungsangebot auf der Grundlage eines Mandats der BKAD, das wiederum an ein Jahresbudget gekoppelt ist, über das die Unterrichtsämtler (FOA, DOA und S2) zu diesem Zweck verfügen. Es gibt zwei Verfahren, die zu Vorschlägen für Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen im Bereich Musik führen können, die gleichen wie für jedes andere Fach:

- 1) Vorschläge aus dem Berufsfeld sowie von der Bildungsinstitution (Lehrpersonen, Schuldirektionen, Lehrpersonal der Unifr): Die Vorschläge können über frei zugängliche Online-Formulare direkt an die Weiterbildungsstelle gerichtet werden.
- 2) Vorschläge aus den Unterrichtsämtlern: Die Vorschläge werden in Arbeitsgruppen diskutiert, insbesondere in den Fachgruppen. In diesen Arbeitsgruppen sind die Schulinspektorin oder der Schulinspektor und die pädagogische Mitarbeiterin oder der pädagogische Mitarbeiter, die oder der für den Musikunterricht zuständig ist, die Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker aus der Bildungsinstitution, die Schuldirektionen und die Lehrpersonen vertreten.

Für die Genehmigung dieser Vorschläge aus beiden Verfahren ist die Weiterbildungsstelle der Bildungsinstitution in Absprache mit dem betroffenen Unterrichtsamt und unter Berücksichtigung Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets zuständig. Es liegt in der Kompetenz der Unterrichtsämtler, bestimmte Weiterbildungen für obligatorisch zu erklären, z. B. im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Lehrmittels. Das Programm wird zweimal im Jahr erstellt. Sogenannte «À-la-carte-Kurse» können jedoch jederzeit beantragt werden und werden vorbehaltlich des zur Verfügung stehenden Budgets angenommen.

Das «Weiterbildungsprogramm, das Theorie und Praxis verbindet» und «die didaktische Qualität des Musikunterrichts verbessern kann», ist somit bereits vorhanden. Mit der Übernahme der Weiterbildungsaktivitäten durch die Unifr wird zudem eine stärkere Einbindung der Dozierenden in diesen Bereich erwartet. Als autonome Hochschule ist es jedoch Aufgabe der Unifr, interne Prozesse einzurichten, die es ermöglichen, die Expertise der Dozierenden im Rahmen der Weiterbildung bestmöglich zu nutzen.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Wünsche der Motionäre im Bereich der Weiterbildung bereits erfüllt sind.

2.3. Punktuelle Intervention von Musikspezialisten in Primarschulklassen

Der Musikunterricht im ersten und zweiten Zyklus ist ein integraler Bestandteil des Unterrichts, der von den Primarlehrpersonen als Generalisten erteilt wird. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der punktuelle Einsatz von Musikfachpersonen, wie von den Motionären gefordert, im ersten und zweiten Zyklus Vorteile bringen kann.

In Übereinstimmung mit dem Gesetzesentwurf über die Kulturinstitutionen des Staates (KISG, Art. 22 Abs. 1 Bst. b), der die Zusammenarbeit des Freiburger Konservatoriums (KF) insbesondere «mit der obligatorischen Schule» vorsieht, ist ein mit der Funktionsweise der Fachstelle Konservatorium Freiburg und obligatorische Schule (COFEC) vergleichbares Konzept denkbar: Lehrpersonen, die Unterstützung wünschen, können mit Fachpersonen in Kontakt treten, die daran interessiert sind, im Musikunterricht an der Primarschule mitzuwirken. Besonders die Lehrkräfte des KF, die über eine pädagogische Ausbildung verfügen, könnten in Fällen, in denen die Lehrperson das Gefühl hat, nicht über genügend Fachwissen zu verfügen, Unterstützung anbieten und bereichernde Impulse geben. Allerdings gilt es die folgenden Grundsätze zu befolgen:

- > Die Klassenlehrperson ist im Unterricht anwesend und behält die Verantwortung für den Unterricht.
- > Die Intervention wird mit der Klassenlehrperson sorgfältig vorbereitet, damit sie sich an den Zielen und Vorgaben des Lehrplans (PER und Lehrplan 21) orientiert.
- > Die Intervention muss von der Schuldirektion in Anwendung von Artikel 28 Abs. 1 SchR bestätigt werden.
- > Da die Finanzierung des Musikunterrichts im Gehalt der Klassenlehrperson enthalten ist, würde eine Entlohnung der Fachpersonen auf eine Doppelfinanzierung hinauslaufen und ist demzufolge nicht möglich.

Im Übrigen kann der Einbezug von Fachpersonen vor allem in der Weiterbildung und bei den Dienstleistungen für die Lehrpersonen verstärkt werden. In der Botschaft zu Artikel 22 des Gesetzesentwurf zum KISG heisst es, dass die Fachstelle COFEC «pädagogische Projekte (...) in Zusammenhang mit der Lehrpersonenbildung» entwickelt. Denkbar ist die Entwicklung von Weiterbildungskursen, die Konzeption von Themenkoffern oder anderen pädagogischen Hilfsmitteln. Der Staatsrat zählt auf die Initiative der kantonalen Institutionen, d. h. der Unifr, des KF und der HEMU, um aktiv zusammenzuarbeiten und die bereits bestehenden Synergien weiter auszubauen.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass, um die Forderung der Motionäre nach «Unterstützung von Fachlehrpersonen im Musikunterricht, die den Lehrpersonen punktuell beim Unterrichten und Ausüben von Musik beistehen» zu erfüllen, der Staatsrat den punktuellen Einsatz von Fachpersonen für den Musikunterricht nach Artikel 28 SchR genehmigt.

Er betont jedoch, dass punktuelle Einsätze von Musikspezialisten im ersten und zweiten Zyklus nicht die Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen musikpädagogischen Aus- und Weiterbildung ersetzen können. Für diese Ausbildung will sich die Kantonsregierung auch weiterhin einsetzen. Auch wenn die Bedeutung des Musikunterrichts in der obligatorischen Schule für die Erhaltung der kantonalen Musikkultur unbestritten ist, schlägt der Staatsrat zusätzliche Massnahmen vor, die nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen:

- > In einigen Gemeinden sind Konzerte, Instrumentenvorstellungen oder gemeinsame Projekte auf Initiative lokaler Musikensembles in den Primarschulen bereits an der Tagesordnung und könnten andere Ensembles inspirieren.
- > Die Gemeinden könnten für die Herausforderungen im Zusammenhang mit den musikalischen Aktivitäten der Kinder und Jugendlichen sensibilisiert werden. So fallen etwa die in der von den Motionären zitierten Umfrage erwähnten Einschränkungen in Bezug auf Platz und fehlende Räumlichkeiten in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.
- > Schliesslich könnten von den kantonalen Musikverbänden koordinierte Interventionen an anderen Orten stattfinden, an denen Kinder und Jugendliche zusammenkommen, z. B. in Jugendzentren, ausserschulischen Betreuungsangeboten usw., wo viele von ihnen einen erheblichen Teil ihrer Freizeit verbringen.

3. Schlussfolgerung

Der Staatsrat dankt den Motionären für ihr Engagement zugunsten des Musikunterrichts, das er teilt. Er stellt fest, dass es kein entsprechendes Gesetz gibt und daher keine Gesetzesänderung vorgenommen werden kann. Ebenso werden die wesentlichen Anliegen der Motionäre berücksichtigt, und zwar durch bestehende oder in Entwicklung befindliche Instrumente im Rahmen der Aus- und Weiterbildung von Primarlehrpersonen sowie bezüglich des Einsatzes von Fachpersonen in den Schulen. Vor diesem Hintergrund beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Rapport annuel 2024 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

Mesdames et Messieurs les Présidentes et Présidents des Parlements cantonaux de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les Députées et Députés,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR) vous invite à prendre connaissance de son rapport annuel.

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit de:

Vincent Eschmann	JU	
Gaétan Emonet	FR	
Ana Roch	GE	
Karim Saïd	BE	
Amina Chouiter Djebaili	NE	
David Vogel	VD	Vice-président 2024
Julien Dubuis	VS	Président 2024

1. CADRE LEGISLATIF

La Convention scolaire romande du 21 juin 2007 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. Elle institue un Espace romand de la formation qui s'intègre dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). La CSR reprend ainsi les dispositions contraignantes de l'accord suisse tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire.

L'activité de la commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantionales généralisé, dès 2001 en Suisse romande, par la « Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger », accord remplacé en 2011 par la « Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger » (CoParl).

Le présent rapport annuel de la commission, à l'intention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25 du chapitre 5 de la CSR qui prévoient, en particulier, que la commission préavise le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP).

2. RENOUVELLEMENT AU SEIN DE LA CIP

Il n'y a pas eu de renouvellement de délégation cantonale.

3. SEANCES DE LA CIP

Durant l'année, le Bureau s'est réuni à trois reprises par visioconférence : le 29 février, le 2 mai et le 26 août. Les séances plénières se sont déroulées le 27 mai à Lausanne et le 4 novembre à Sion avec la présence du Président de la CIIP Monsieur Christophe Darbellay. Dans le cadre de ses messages, il a relevé l'importance des travaux de la CIP CSR et des échanges entre la CIIP et la commission. En cette année du 150^e anniversaire de la CIIP, il a rappelé les missions et les valeurs guidant l'institution et a mis en exergue les expériences positives par rapport à l'école, qui est en constante évolution. Le président de la CIP CSR l'a remercié pour ces trois années d'engagement à la tête de la CIIP.

La thématique annuelle choisie par le Bureau était la révision de la maturité gymnasiale. En mai, la CIP CSR a pu bénéficier d'une présentation du projet de révision de M. Laurent Droz, qui est responsable du projet pour le compte de la CDIP. En novembre, les projets valaisans et vaudois de mise en œuvre ont été présentés, suivis par une table ronde avec des représentants des services de l'instruction publique de tous les cantons romands.

4. RAPPORT D'ACTIVITES DE LA CIIP 2023 : ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE (CSR)

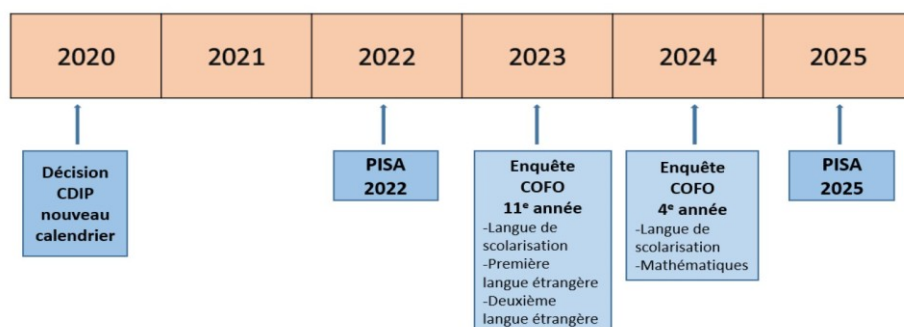
La plupart des articles de la CSR sont à ce jour réalisés. Les points forts de l'année 2023 sont les suivants :

- Lancement d'une plateforme unique pour nos moyens d'enseignement : REPERIO
- Révision du Plan d'étude romand (PER) : intégration de l'éducation numérique dès 2024-2025.
- Début de la rédaction des moyens français 9^e-11^e
- Mise à disposition de l'outil Profil de compétences transversales (PCT)

Les principaux éléments du rapport d'activité sont décrits ci-dessous.

[art.6] Tests de référence sur la base des standards nationaux

Les résultats PISA 2022 ont été publiés en décembre 2023, la Suisse obtenant pour sa part des résultats globalement positifs en comparaison internationale. Il demeure toutefois un point d'attention en compréhension de l'écrit en langue de scolarisation : la proportion d'élèves peu performants reste élevée (environ 25%, comme en 2018) et ne diffère pas de manière significative de la moyenne de l'OCDE (26%). Le calendrier de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) est le suivant :



[art.8] Contenu du plan d'études romand

Durant l'année 2023, la plateforme PER-MER a été mise en ligne, incluant le nouveau MER français de 1^{re}-2^e et de 5^e années et offrant une meilleure intégration du plan d'études et des moyens d'enseignement. L'année 2023 a également vu la finalisation du cahier des charges de la future plateforme REPERIO.

[art.9] Moyens d'enseignement (MER) et ressources didactiques

Les MER de sciences humaines et sociales et mathématiques sont achevés. Les MER français 1H-2H et 5H ont été introduits conjointement dans tous les cantons romands dès la rentrée 2023. La phase d'édition des MER 3H et 6H est terminée en vue d'une introduction à la rentrée 2024-2025. Les travaux ont débuté pour le projet MER français cycle 3. L'Assemblée plénière a récemment décidé d'élaborer un MER sciences de la nature cycle 2 qui s'inspirera des séquences cantonales existantes dans le canton du Valais et dans le canton de Fribourg.

[art.12] Formation initiale des enseignants

Concernant la structure des formations, une stabilité est constatée sur les questions de profils et durées des formations aussi bien que sur les aspects concernant les conditions d'admission. S'agissant du référentiel de compétences romand pour la formation des enseignants du secondaire 2 à l'éducation numérique, les travaux se poursuivent désormais pour établir une grille permettant d'évaluer les niveaux de maîtrise attendus par domaines de compétences et un outil d'autopositionnement pour le corps enseignant. Au sujet du projet de « Développement de la qualification des enseignants », les cantons romands se sont notamment penchés sur les pistes évoquées dans le rapport QuaPri. La question de l'introduction à la profession pour les enseignants débutants a été thématisée durant l'année 2023.

[art. 15] Epreuves romandes/banque d'items

En 2023, un nouveau test pilote a été réalisé auprès d'élèves de 8^e année, en mathématiques et en allemand. L'analyse des données brutes prélevées grâce à ce support permettra de cibler les développements ultérieurs dans la perspective d'une meilleure efficacité de tels outils et éclairera les possibilités pour la phase d'enseignement apprentissage. De plus, suite à une validation qualitative de ressources pour évaluer la production de l'écrit en français en 8^e année, de nouvelles ressources ont également été mises à disposition du corps enseignant.

[art. 16] Profils de connaissance/compétences

L'attestation PCT a été développée et est destinée à soutenir tous les élèves vers l'entrée en profession. L'outil est actuellement à disposition des cantons. Le PCT romand est intégré au projet national « Profil d'exigences ».

5. BUDGET 2025 DE LA CIIP

Le budget couvrant le secrétariat général et l'Institut de recherche et de documentation pédagogique est adopté. Il se monte à CHF 6'236'200 et comporte 24.33 postes permanents et 1.3 poste sous contrats de droit privé. Les cantons financent à hauteur de CHF 5'503'660 (sans indexation).

Les cantons contribuent au fonctionnement du Glossaire des patois de la Suisse romande à hauteur de CHF 260'000 (sans indexation).

L'excédent de charges de CHF 52'640 passe à un excédent de revenus de CHF 179'360, par l'utilisation des fonds propres affectés au soutien Livre+ (CHF 132'000) et au projet Innovations numériques (CHF 100'000).

- **UMER-SO** (contributions remboursables) : le budget 2025 de l'Unité des moyens d'enseignement romands pour la scolarité obligatoire est adopté (CHF 18'577'000 de charges d'exploitation et CHF 4'911'000 de dépenses d'investissement ; 7.35 postes permanents et 4.92 postes sous contrat de droit privé). Une licence d'accès au numérique est mise en place pour financer partiellement la gestion et l'exploitation du numérique des plateformes existantes d'un montant de CHF 400'000 en 2025. S'inscrivant dans le Plan d'action en faveur de l'éducation numérique (PAN), des crédits d'investissement provisoire « Portail unique/Reperio », « Corporate » et « Espace élève » sont adoptés

pour un montant de CHF 6'695'000 entre 2024 et 2031. Pour disposer des liquidités nécessaires à ce projet, les cantons versent une contribution remboursable Numérique de CHF 1'660'000 en 2025. La contribution remboursable MER n'est pas demandée en 2025.

- **UMER-FP** (subvention du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation - SEFRI) : le budget de l'Unité des moyens d'enseignement romands pour la formation professionnelle s'élève à CHF 3'071'000 (1.1 poste permanent et 1 poste sous contrat de droit privé). La gestion commerciale des ouvrages de la formation professionnelle est externalisée. Le budget montre un excédent de charges de CHF 345'000 qui sera entièrement couvert par la réserve propre pour les deux projets en cours : la refonte de la collection du Commerce et le développement d'une nouvelle plateforme numérique des ouvrages de la formation professionnelle.

6. COMPTES 2023

Les comptes 2023 du secrétariat général ont été adoptés par l'Assemblée plénière en avril 2024. Le résultat opérationnel pour le secrétariat général montre un excédent de charges de CHF 123'460,87.

Compte tenu de l'utilisation du fonds propre affecté à la Banque romande d'items et au soutien au projet Livre+, c'est un excédent de charges net de CHF 26'768,87 qui est versé sur les capitaux propres.

- **UMER-SO**: le résultat opérationnel pour la scolarité obligatoire montre un excédent de charges de CHF 199'866. Le fonds propre affecté au développement stratégique du numérique, d'un million de francs ouvert en 2021 est utilisé pour un montant de CHF 367'768. C'est donc finalement un excédent de charges net de CHF 110'039 qui est prélevé sur les capitaux propres.
- **UMER-FP**: le résultat opérationnel pour la formation professionnelle montre un excédent de charges de CHF 294'851,37. Cependant, avec l'utilisation de la réserve accordée par l'Assemblée plénière pour les deux projets en cours que sont la révision complète de la collection du Commerce selon nouvelle ordonnance du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (CHF 235'000) et le développement d'une plateforme numérique (CHF 260'000), c'est un excédent de revenus net qui se dégage de CHF 200'148.63, versé sur la réserve propre de l'UMER-FP (selon RFI art. 4 alinéa 2).

La recommandation 2/21-18-510.5 (priorité 2) figurant à l'annexe 3 du rapport d'audit des comptes 2022 est toujours ouverte. Cette recommandation n'a pas pu être réalisée, étant donné qu'il n'y a pas eu de nouveaux moyens à élaborer durant l'année en cours.

Recommandation 2/21-18-510.5 (priorité 2) Nous recommandons à la CIIP de formaliser tous les nouveaux projets avec les OrTra ainsi que l'engagement financier à l'égard du Glimi, mais également de mener à terme les négociations avec les éditeurs tiers.	L'observation n° 2 : les relations avec des éditeurs tiers du secteur de la formation professionnelle sont en cours de négociation ; une convention entre la CIIP et le GLIMI sera formalisée au moment du renouvellement de l'accord de subventionnement entre le SEFRI et la CIIP. Délai : 31.12.2023	Au moment de notre contrôle, les OrTra n'avaient pas mandaté la CIIP pour de nouveaux projets. Ainsi, la formalisation de ces mandats n'a pu être vérifiée. Concernant l'engagement financier à l'égard du Glimi et les négociations avec les éditeurs tiers, la CIIP n'a pas été en mesure durant l'année 2022 de mener à terme la formalisation de ses relations avec ces derniers. Par conséquent, nous maintenons cette recommandation ouverte.	Ouverte
--	--	---	---------

Source : annexe 3 du Rapport n°23-05-510.5 du 20 mars 2023 « Audit de comptes 2022 Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin », Département des Finances du canton du Jura.

7. ELECTIONS

L'élection à la présidence et à la vice-présidence de la CIP CSR pour l'année 2025 a eu lieu lors de l'assemblée plénière du 4 novembre 2024 à Sion. Le canton du Vaud exercera la présidence et la vice-présidence reviendra au canton de Genève.

8. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Aucune intervention parlementaire n'a été déposée au cours de l'année sous revue.

Les commissaires ont reçu à titre informatif, l'interpellation de la Commission interparlementaire HEP-BEJUNE délégation jurassienne « Risque de pénurie d'enseignant.es diplômé.es dans l'espace BEJUNE : comment réagir face à cette réalité ? » et sa réponse.

Le 4 novembre 2024, les membres du Bureau ont décidé de déposer dans leur parlement respectif d'ici la fin de l'année une motion intitulée « Pour une législation visant à protéger les jeunes en âge de scolarité des effets néfastes des réseaux sociaux ».

9. CONCLUSION RECOMMANDATION FINALE

La Commission interparlementaire de contrôle de la CSR recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport d'information de la CIIP, présenté conformément à l'art. 20 de la Convention scolaire romande.

Sion, le 31 mars 2025

Julien Dubuis
Président CIP CSR 2024

Jahresbericht 2024 der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und -präsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Gemäss den unten stehenden Bestimmungen lädt Sie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) ein, von ihrem Jahresbericht Kenntnis zu nehmen.

Das Büro der Kommission setzt sich aus folgenden Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Delegationen zusammen:

Vincent Eschmann	JU	
Gaétan Emonet	FR	
Ana Roch	GE	
Karim Saïd	BE	
Amina Chouiter Djebaili	NE	
David Vogel	VD	Vizepräsident 2024
Julien Dubuis	VS	Präsident 2024

1. GESETZLICHER RAHMEN

Die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 (CSR) ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Sie schafft den Westschweizer Bildungsraum im Einklang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS). Die CSR übernimmt die zwingenden Bestimmungen der schweizerischen Vereinbarung und erweitert die Verpflichtungen der Westschweizer Kantone auf andere Bereiche der obligatorischen Zusammenarbeit.

Die Tätigkeit der Kommission ist Teil der parlamentarischen Kontrolle interkantionaler Institutionen, die 2001 in der Westschweiz durch die «Interkantonale Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Abänderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» allgemein eingeführt wurde. Diese Vereinbarung wurde 2011 durch den «Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland» (ParlVer) ersetzt.

Der vorliegende Jahresbericht der Kommission an die Kantonsparlamente basiert auf den Bestimmungen der Artikel 20 bis 25 von Kapitel 5 der CSR, die insbesondere vorsehen, dass die Kommission den Jahresbericht, das Budget und die Rechnung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) prüft.

2. WECHSEL IN DER IPK

Es kam zu keinem Wechsel innerhalb der kantonalen Delegationen.

3. SITZUNGEN DER IPK

2024 trat das Büro dreimal per Videokonferenz zusammen: am 29. Februar, 2. Mai und 26. August. Die Plenarsitzungen fanden am 27. Mai in Lausanne und am 4. November in Sitten in Anwesenheit des Präsidenten der CIIP, Christophe Darbellay, statt. Bei dieser Gelegenheit unterstrich Christophe Darbellay die Bedeutung der Arbeiten der IPK CSR und des Austausches zwischen der CIIP und der IPK. Anlässlich des 150-Jahr-Jubiläums der CIIP erinnerte er an deren Aufgaben und Werte und hob die positiven Entwicklungen der Schule, die sich im ständigen Wandel befindet, hervor. Der Präsident der IPK CSR dankte Christophe Darbellay für sein Engagement während dieser drei Jahre als Präsident der CIIP.

Als Jahresthema wählte das Büro die Revision der gymnasialen Maturität. Im Mai hat der Projektleiter für die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) Laurent Droz der IPK CSR den Revisionsentwurf präsentiert. Im November wurden die Umsetzungsprojekte der Kantone Wallis und Waadt vorgestellt. Anschliessend fand ein runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern der für das öffentliche Unterrichtswesen zuständigen Dienststellen sämtlicher Westschweizer Kantone statt.

4. JAHRESBERICHT DER CIIP: STAND DER UMSETZUNG DER WESTSCHWEIZER SCHULVEREINBARUNG (CSR)

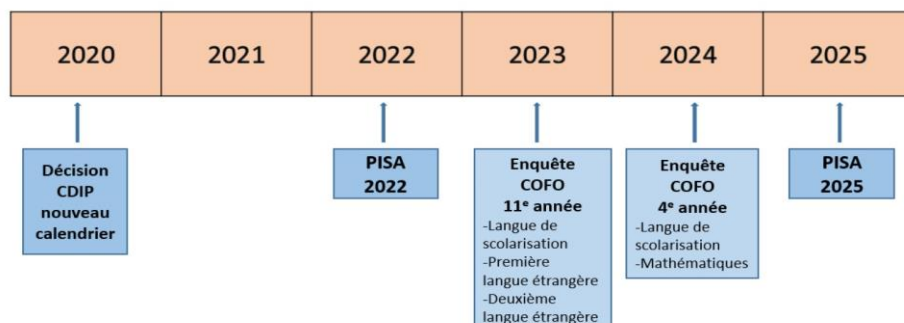
Die meisten Artikel der CSR sind mittlerweile umgesetzt. Die Schwerpunkte für das Jahr 2023 waren:

- Lancierung einer einheitlichen Lehrmittelplattform: REPERIO
- Überarbeitung des Westschweizer Lehrplans (PER): Integration der digitalen Bildung ab 2024–2025
- Beginn der Redaktion der Französischlehrmittel für die Klassen 9H–11H
- Bereitstellung des Instruments «transversales Kompetenzprofil» (TKP)

Die wichtigsten Elemente des Jahresberichts werden nachstehend beschrieben.

[Art. 6] Referenztests auf der Grundlage von nationalen Standards

Die Ergebnisse der PISA-Studie 2022 wurden im Dezember 2023 veröffentlicht. Im internationalen Vergleich sind die Ergebnisse für die Schweiz insgesamt positiv. Ein Ergebnis im Bereich des Leseverstehens in der Schulsprache lässt allerdings aufhorchen: Der Anteil an leistungsschwachen Schülerinnen und Schülern bleibt hoch (rund 25 % wie im Jahr 2018) und unterscheidet sich nicht wesentlich vom Durchschnitt der OECD-Länder (26 %). Der Zeitplan der EDK sieht wie folgt aus:



[Art. 8] Inhalt des Westschweizer Lehrplans

Im Laufe des Jahres 2023 wurde die Plattform PER-MER (Westschweizer Lehrplan-Westschweizer Lehrmittel) – einschliesslich des neuen Französischlehrmittels für die Klassen 1H–2H und 5H – aufgeschaltet. Sie wird eine bessere Integration des Lehrplans und der

Lehrmittel ermöglichen. Im Jahr 2023 wurde auch das Pflichtenheft der künftigen Plattform REPERIO fertiggestellt.

[Art. 9] Lehrmittel (MER) und didaktische Materialien

Die MER für Geistes- und Sozialwissenschaften sowie für Mathematik sind fertiggestellt. Die MER 1H–2H und 5H für Französisch wurden in allen Westschweizer Kantonen ab Beginn des Schuljahres 2023–2024 gleichzeitig eingeführt. Die Produktionsphase der MER 3H und 6H ist hinsichtlich ihrer Einführung ab Beginn des Schuljahres 2024–2025 abgeschlossen. Die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Projekt MER für Französisch (3. Zyklus) haben begonnen. Die Plenarversammlung hat unlängst die Ausarbeitung eines MER für Naturwissenschaften (2. Zyklus) beschlossen, das sich an den bereits in den Kantonen Wallis und Freiburg existierenden Lösungen orientieren wird.

[Art. 12] Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern

In Bezug auf die Struktur der Studiengänge wurde eine hohe Stabilität bei den Profilen und der Dauer der Studiengänge sowie bei den Aspekten der Zulassungsbedingungen festgestellt. Was den Westschweizer Kompetenzrahmen für die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern der Sekundarstufe II im Bereich der digitalen Bildung anbelangt, so werden die Arbeiten zur Erstellung eines Bewertungsrasters für die einzelnen Kompetenzbereiche und eines Tools zur Selbstpositionierung/Selbstbewertung für den Lehrkörper fortgesetzt. Betreffend das Projekt «Entwicklung der Qualifikation der Lehrpersonen (QuaPri)» haben sich die Vertreterinnen und Vertreter der Westschweizer Kantone insbesondere mit den im diesbezüglichen Bericht aufgezeigten Lösungsansätzen auseinandergesetzt. Ebenfalls im Jahr 2023 wurde die Frage einer Einführung in den Beruf für angehende Lehrpersonen thematisiert.

[Art. 15] Westschweizerische Vergleichsprüfungen/Datenbank

2023 wurden Schülerinnen und Schüler der 8. Klasse einem neuen Pilottest für Mathematik und Deutsch unterzogen. Die Auswertung der Ergebnisse wird es ermöglichen, die künftigen Entwicklungen im Sinne einer Effizienzsteigerung solcher Instrumente gezielt auszurichten und die Möglichkeiten für den Unterrichts- und Lernprozess auszuloten. Nach einer qualitativen Validierung der Ressourcen zur Bewertung der schriftlichen Produktion im Französischen in der 8. Klasse wurden dem Lehrpersonal zudem neue Ressourcen zur Verfügung gestellt.

[Art. 16] Wissens- und Kompetenzprofile

Die TKP-Bescheinigung wurde entwickelt und soll den Schülerinnen und Schülern den Berufseinstieg erleichtern. Dieses Instrument steht den Kantonen zur Verfügung und ist in das nationale Projekt «Anforderungsprofile.ch» integriert.

5. BUDGET 2025 DER CIIP

Das Budget für das Generalsekretariat und das Institut für pädagogische Forschung und Dokumentation (IRDP) wurde angenommen. Es beläuft sich auf 6'236'200 Franken und umfasst 24,33 unbefristete Stellen und 1,3 Stellen mit privatrechtlichem Vertrag. Die Kantone steuern 5'503'660 Franken bei (ohne Indexierung).

Die Kantone leisten einen Beitrag zum Betrieb des *Glossaire des patois romands* in Höhe von 260'000 Franken (ohne Indexierung).

Der Aufwandüberschuss von 52'640 Franken ist zu einem Ertragsüberschuss von 179'360 Franken geworden, da für die Unterstützung des Projekts *Livre+* (132'000 Franken) und des Projekts *Innovations numériques* Eigenmittel verwendet wurden (100'000 Franken).

- **UMER-SO** (rückzahlbare Beiträge): Das Budget 2025 des Westschweizer Lehrmittelbereichs obligatorische Schulzeit wurde angenommen (Betriebsaufwand:

18'577'000 Franken und Investitionsausgaben: 4'911'000 Franken; 7,35 unbefristete Stellen und 4,92 Stellen mit privatrechtlichem Vertrag). Eine Lizenz für den digitalen Zugang wird eingeführt, um die Verwaltung und den digitalen Betrieb der bestehenden Plattformen in Höhe von 400'000 Franken im Jahr 2025 teilweise zu finanzieren. Im Zusammenhang mit dem Aktionsplan für digitale Bildung (PAN) werden vorläufige Investitionskredite für drei spezifische Projekte (einheitliches Portal REPERIO, Corporate und Espace Élève) in Höhe von 6'695'000 Franken zwischen 2024 und 2031 verabschiedet. Um die nötige Liquidität bereitzustellen, leisten die Kantone 2025 einen rückzahlbaren Digitalisierungsbeitrag in Höhe von 1'660'000 Franken. Der rückzahlbare MER-Beitrag wird im Jahr 2025 nicht eingefordert.

- **UMER-FP** (Beitrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI]): Das Budget des Lehrmittelbereichs Berufsbildung beläuft sich auf 3'071'000 Franken (1,1 unbefristete Stellen und 1 Anstellung mit privatrechtlichem Vertrag). Die Vermarktung der Lehrmittel für die Berufsbildung wurde ausgelagert. Das Budget weist einen Aufwandüberschuss von 345'000 Franken auf, der vollständig durch die für die beiden laufenden Projekte (vollumfängliche Überarbeitung der KV-Kollektion und Entwicklung einer neuen digitalen Plattform für Berufsbildungslehrmittel) gebildete Reserve gedeckt wird.

6. RECHNUNG 2023

Die Rechnung 2023 des Generalsekretariats der Konferenz wurde von der CIIP-Plenarversammlung im April 2024 angenommen. Das operative Ergebnis des Generalsekretariats weist einen Aufwandsüberschuss von 123'460,87 Franken aus.

Aufgrund der Verwendung von Eigenmitteln für die *Banque romande d'items* und die Unterstützung des Projekts *Livre+* wurde ein Nettoaufwandüberschuss von 26'768,87 Franken dem Eigenkapital belastet.

- **UMER-SO**: Das operative Ergebnis für den Lehrmittelbereich obligatorische Schulzeit weist einen Aufwandüberschuss von 199'866 Franken aus. Dem 2021 geäußerten Eigenmittelfonds in Höhe von 1 Million Franken für die Entwicklung der Digitalisierungsstrategie werden 367'768 Franken entnommen. Schlussendlich wird dem Eigenkapital also ein Aufwandüberschuss von 110'039 Franken belastet.
- **UMER-FP**: Das operative Ergebnis für die Berufsbildung weist einen Aufwandüberschuss von 294'851,37 Franken aus. Mit der von der Plenarversammlung genehmigten Verwendung der Reserve für die beiden laufenden Projekte (vollumfängliche Überarbeitung der KV-Kollektion gemäss der neuen SBRI-Verordnung [235'000 Franken] und Entwicklung einer digitalen Plattform [260'000 Franken]) ergibt sich jedoch ein Nettoertragsüberschuss von 200'148,63 Franken, der gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Finanzreglements der Eigenmittelreserve des UMER-FP zugewiesen wird.

Die Empfehlung 2/21-18-510.5 (Priorität 2) in Anhang 3 des Berichts zur Rechnungsprüfung 2022 wurde noch immer nicht umgesetzt. Diese Empfehlung konnte nicht umgesetzt werden, da im Laufe des Jahres keine neuen Lehrmittel ausgearbeitet wurden.

Recommandation 2/21-18-510.5 (priorité 2) Nous recommandons à la CIIP de formaliser tous les nouveaux projets avec les OrTrA ainsi que l'engagement financier à l'égard du Glimi, mais également de mener à terme les négociations avec les éditeurs tiers.	L'observation n° 2 : les relations avec des éditeurs tiers du secteur de la formation professionnelle sont en cours de négociation ; une convention entre la CIIP et le GLIMI sera formalisée au moment du renouvellement de l'accord de subventionnement entre le SEFRI et la CIIP. <u>Délai</u> : 31.12.2023	Au moment de notre contrôle, les OrTrA n'avaient pas mandaté la CIIP pour de nouveaux projets. Ainsi, la formalisation de ces mandats n'a pu être vérifiée. Concernant l'engagement financier à l'égard du Glimi et les négociations avec les éditeurs tiers, la CIIP n'a pas été en mesure durant l'année 2022 de mener à terme la formalisation de ses relations avec ces derniers. Par conséquent, nous maintenons cette recommandation ouverte.	Ouverte
--	---	---	---------

Quelle: Anhang 3 des Berichts Nr. 23-05-510.5 vom 20. März 2023 « Audit de comptes 2022 Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin », Finanzdepartement des Kantons Jura

7. WAHLEN

Die Wahlen der Präsidentin / des Präsidenten sowie der Vizepräsidentin / des Vizepräsidenten der IPK CSR für das Jahr 2025 fanden an der Plenarversammlung am 4. November 2024 in Sitten statt. Das Präsidium wird vom Kanton Waadt wahrgenommen. Das Vizepräsidium geht an den Kanton Genf.

8. PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

Im Berichtsjahr wurden keine parlamentarischen Vorstösse eingereicht.

Die Kommissionsmitglieder erhielten informationshalber die Interpellation der jurassischen Delegation der interparlamentarischen Kommission HEP-BEJUNE mit dem Titel « Risque de pénurie d'enseignant.es diplômé.es dans l'espace BEJUNE : comment réagir face à cette réalité ? » und die Antwort darauf.

Am 4. November 2024 beschlossen die Mitglieder des Büros, bis Ende Jahr in ihrem jeweiligen Parlament eine Motion mit dem Titel « Pour une législation visant à protéger les jeunes en âge de scolarité des effets néfastes des réseaux sociaux » (Für eine Gesetzgebung zum Schutz von Schülerinnen und Schülern vor den negativen Auswirkungen der sozialen Netzwerke) einzureichen.

9. SCHLUSSFOLGERUNG UND -EMPFEHLUNG

Die IPK CSR empfiehlt den Parlamenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den Tätigkeitsbericht der CIIP, der ihnen gemäss Artikel 20 der Westschweizer Schulvereinbarung unterbreitet wird, zur Kenntnis zu nehmen.

Sitten 31. März 2025

Julien Dubuis
IPK-CSR-Präsident 2024